




Uniwersytet  
Wrocławski

Barbara Kowalczyk

---

**DETERYTORIALIZACJA  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
W EUROPEJSKIEJ  
PRZESTRZENI PRAWNEJ**



Wrocław 2021



**Deterytorializacja administracji publicznej  
w europejskiej przestrzeni prawnej**



Najwyższa  
kategoria  
naukowa A+



**UCZELNIA  
BADAWCZA**  
INICJATYWA DOSKONAŁOŚCI

Dostęp online: <https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/142724>

DOI: 10.34616/23.21.043

**Barbara Kowalczyk**  
Uniwersytet Wrocławski  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
ORCID: [0000-0001-8012-1985](https://orcid.org/0000-0001-8012-1985)

# **Deterytorializacja administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej**

Wrocław 2021

## **Kolegium Redakcyjne**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

*mgr Ewa Galyga-Michowska – członek*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Tadeusz Juchniewicz – członek*

## Recenzenci:

*dr hab. Ewa Pierzchała, prof. Uniwersytetu Opolskiego, Wydział Prawa i Administracji;*

*dr hab. Robert Suwaj, prof. uczelni, Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych*

**© Copyright by Barbara Kowalczyk**

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką, [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Druk: *Agencja Reklamowa TOP, Agnieszka Łuczak*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-75-8 (druk)

ISBN 978-83-66601-76-5 (online)

*Dedykuję Rodzicom i Synowi*





# Spis treści

<b>WSTĘP</b> .....	13
<b>ROZDZIAŁ I. ADMINISTRACJA PUBLICZNA I PRAWO ADMINISTRACYJNE W UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH – PODSTAWOWE ZAGADNIENIA</b> .....	25
1. POJĘCIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....	25
1.1. Aktualizacja pojęcia .....	25
1.2. Modalność administracji publicznej w Unii Europejskiej: pluralizm i relacyjność .....	32
2. PRAWO ADMINISTRACYJNE W WARUNKACH EUROPEIZACJI PRAWA .....	49
2.1. Aktualizacja pojęcia .....	49
2.2. Cele i funkcje prawa administracyjnego .....	56
2.3. Cechy prawa administracyjnego .....	60
2.3.1. Ponadnarodowość prawa administracyjnego Unii Europejskiej i europeizacja prawa w układzie wertykalnym typu <i>top-down</i> .....	61
2.3.2. Transgraniczność prawa administracyjnego Unii Europejskiej i europeizacja prawa w układzie horyzontalnym .....	62
3. EUROPEJSKA PRZESTRZEŃ PRAWNA – WYMIAR PRAWNY .....	64
4. PODSUMOWANIE .....	69
<b>ROZDZIAŁ II. ZINTEGROWANA ADMINISTRACJA UNIJNA – PRZYKŁADY Z PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI</b> .....	73
1. WPROWADZENIE .....	73
2. SYSTEM <i>HOTSPOT</i> .....	76
3. EUROPEJSKA AGENCJA STRAŻY GRANICZNEJ I PRZYBRZEŻNEJ (FRONTEx) W STRUKTURZE EUROPEJSKIEJ STRAŻY GRANICZNEJ I PRZYBRZEŻNEJ .....	87
3.1. Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami na granicach zewnętrznych ..	87
3.2. Perspektywa funkcjonalna .....	91
3.3. Perspektywa organizacyjna .....	97
3.4. Perspektywa proceduralna .....	103
4. URZĄD WSPARCIA W DZIEDZINIE AZYLU – W KIERUNKU AGENCJI UNII EUROPEJSKIEJ DS. AZYLU .....	105
5. AGENCJA UNII EUROPEJSKIEJ DS. WSPÓLPRACY ORGANÓW ŚCIGANIA (EUROPOL) .....	113
6. PODSUMOWANIE .....	117

<b>ROZDZIAŁ III. ADMINISTRACJA PUBLICZNA I TERYTORIUM .....</b>	<b>121</b>
1. PRZESTRZEŃ I TERYTORIUM – UWAGI WPROWADZAJĄCE .....	121
2. ZASADA TERYTORIALNOŚCI KRAJOWEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – UJĘCIE TRADYCYJNE .....	122
3. ONTOLOGIA TERYTORIALNOŚCI KRAJOWEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....	127
3.1. Suwerenność państwa .....	127
3.2. Zwierzchnictwo terytorialne .....	134
3.3. Kompetencja .....	137
3.4. Jurysdykcja .....	138
3.4.1. Pojęcie i rodzaje jurysdykcji państwa .....	138
3.4.2. Terytorialność .....	146
3.4.3. Ekstraterytorialność .....	148
4. KOMPETENCJA I JURYSDYKCJA W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM .....	153
5. KOMPETENCJE I JURYSDYKCJA UNII EUROPEJSKIEJ .....	157
5.1. Zasada przyznania (zasada kompetencji powierzonych) .....	157
5.2. Jurysdykcja Unii Europejskiej .....	163
6. EUROPEJSKA PRZESTRZEŃ PRAWNA – WYMIAR TERYTORIALNY .....	167
6.1. Substytucja terminu „terytorium” .....	167
6.2. Właściwość miejscowa administracji Unii Europejskiej <i>sensu stricto</i> .....	168
6.3. Jurysdykcja państw członkowskich w Unii Europejskiej .....	172
6.3.1. „Wspólnotowa zasada terytorialności” .....	172
6.3.2. Granice państw w Unii Europejskiej .....	173
7. ZASADA TERYTORIALNOŚCI KRAJOWEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ .....	178
8. PODSUMOWANIE .....	188
 <b>ROZDZIAŁ IV. DETERYTORIALIZACJA .....</b>	 <b>191</b>
1. UWAGI WPROWADZAJĄCE .....	191
2. DETERYTORIALIZACJA W INNYCH NIŻ PRAWNE NAUKACH SPOŁECZNYCH .....	192
3. DETERYTORIALIZACJA W NAUKACH PRAWNYCH .....	196
3.1. Prawo międzynarodowe publiczne .....	201
3.2. Prawo Unii Europejskiej (prawo administracyjne Unii Europejskiej) .....	207
4. PODSUMOWANIE .....	209
 <b>ROZDZIAŁ V. DETERYTORIALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....</b>	 <b>213</b>
1. WSPÓŁPRACA ADMINISTRACYJNA W UNII EUROPEJSKIEJ .....	213
1.1. Pojęcie współpracy administracyjnej .....	213
1.2. Podstawy prawne współpracy administracyjnej .....	217
1.3. Formy współpracy administracyjnej .....	218

---

2. KONCEPCJA DETERYTORIALIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....	221
2.1. Między funkcjonalnością a terytorialnością administracji publicznej .....	221
2.2. Pojęcie deterytorializacji administracji publicznej .....	224
3. FORMY DETERYTORIALIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....	227
3.1. Współpraca administracyjna a formy deterytorializacji administracji publicznej ..	227
3.2. Oficer łącznikowy .....	229
3.3. Obecność w urzędach administracyjnych i udział w postępowaniach administracyjnych .....	233
3.4. Dochodzenie administracyjne .....	238
3.5. Inspekcje .....	240
3.6. Obserwacja transgraniczna i pościg transgraniczny .....	247
3.7. Wspólne operacje i wspólne działania ratownicze .....	253
3.8. Kontyngent policyjny i kontyngent Straży Granicznej .....	262
3.9. Wspólne zespoły .....	265
3.9.1. Wspólne zespoły dochodzeniowe (dochodzeniowo-śledcze) .....	266
3.9.2. Wspólne zespoły ds. dochodzeń specjalnych .....	273
3.9.3. Zespoły wsparcia w dziedzinie azylu .....	273
3.10. Wspólne zespoły rozmieszczane przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej .....	278
3.10.1. Pojęcie i rodzaje zespołów oraz pojęcie członka zespołu .....	278
3.10.2. Działania na granicach zewnętrznych .....	283
3.10.2.1. Wspólne operacje na granicach zewnętrznych i rozmieszczenie stałej służby w ramach zespołów zarządzania granicami .....	286
3.10.2.2. Szybkie interwencje na granicy i rozmieszczenie stałej służby w ramach zespołów zarządzania granicami .....	289
3.10.2.3. Działania na obszarze hotspotów i rozmieszczenie stałej służby w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami ....	291
3.10.3. Działanie Agencji w zakresie powrotów .....	292
3.10.3.1. Operacje powrotowe i rozmieszczanie stałej służby w ramach zespołów powrotowych .....	292
3.10.3.2. Interwencje powrotowe i rozmieszczanie stałej służby w ramach zespołów powrotowych .....	294
3.10.4. Sytuacja na granicach wymagająca pilnego podjęcia działania .....	295
3.10.5. Regulacje wspólne dla operacji .....	296
3.10.5.1. Podstawy prawne działania członków zespołów .....	296
3.10.5.2. Uprawnienia wykonawcze członkowie zespołów .....	299
3.10.5.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna, cywilna i karna członków zespołów .....	303
3.10.5.4. Koordynacja operacji .....	305
3.10.5.5. Dowodzenie .....	306
3.10.5.6. Biura antenowe .....	306
4. PODSUMOWANIE .....	307

<b>ROZDZIAŁ VI. TERYTORIALNOŚĆ I DETERYTORIALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZEZ PRYZMAT ZASAD OGÓLNYCH PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ</b>	311
1. UWAGI WPROWADZAJĄCE .....	311
2. ZASADA SUWERENNOŚCI I RÓWNOŚCI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH .....	315
3. ZASADA NIENARUSZALNOŚCI I NIEPODZIELNOŚCI TERYTORIUM PAŃSTWOWEGO ...	320
4. ZASADA PRYZNANIA (ZASADA KOMPETENCJI POWIERZONYCH) .....	324
5. ZASADA RZĄDÓW PRAWA (PRAWORZĄDNOŚCI I LEGALNOŚCI) .....	329
6. ZASADA POMOCNICZOŚCI .....	336
7. ZASADA PROPORCJONALNOŚCI .....	340
8. ZASADA AUTONOMII ORGANIZACYJNEJ (AUTONOMII ADMINISTRACYJNEJ) .....	342
9. ZASADA EFEKTYWNOŚCI PRAWA UE (EFEKTYWNEGO WYKONYWANIA PRAWA UE) ..	345
10. ZASADA LOJALNEJ WSPÓŁPRACY .....	348
11. ZASADA SOLIDARNOŚCI .....	350
12. ZASADA WZAJEMNEGO ZAUFANIA .....	352
<b>ZAKOŃCZENIE</b> .....	357
<b>WYKAZ LITERATURY</b> .....	365
<b>WYKAZ ŹRÓDEŁ PRAWA</b> .....	395
<b>INNE ŹRÓDŁA</b> .....	404

## Wstęp

Celem pracy jest zbadanie zagadnienia terytorialności administracji publicznej w Unii Europejskiej. Jak dotąd, cecha (zasada) terytorialności administracji publicznej nie stanowiła przedmiotu szczególnego zainteresowania doktryny prawa administracyjnego, choć terytorium jako czynnik wyznaczający administrację publiczną należy do fundamentalnych. Zarówno terytorium, jak i funkcja decydują o podziale zadań i kompetencji w administracji publicznej od jej zarania. Powód wydaje się prosty. Przez dziesiątki, a nawet setki lat o istocie administracji publicznej świadczył jej ścisły związek z państwem i jego prawem, a zatem także z terytorium państwa. Wątpliwości co do terytorialnego zakresu działania krajowej administracji publicznej w jej relacji z zagranicą (organami innych państw, terytoriami innych państw) właściwie się nie pojawiały. W świetle prawa międzynarodowego publicznego jurysdykcja państwa w zakresie władzy wykonawczej jest prawie wyłącznie terytorialna. Oznacza to, że organy administracji publicznej działają wyłącznie w granicach terytorialnych rodzimego państwa, a poza nim tylko na podstawie specjalnej zezwalającej normy prawa międzynarodowego i nawet te wyjątki są kontestowane<sup>1</sup>. Ścisłe terytorialny charakter tej jurysdykcji jest refleksem zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innego państwa i poszanowaniem dla jego terytorialnej integralności.

Problem terytorialności administracji publicznej nabrał nowego wymiaru wraz z postępującymi procesami globalizacyjnymi i integracyjnymi. O rekonfiguracji, a nawet schyłku terytorialności jako podstawowej zasady regulującej stosunki międzynarodowe, toczy się dyskusja wśród prawników i przedstawicieli innych nauk społecznych<sup>2</sup>. Dyskusja na ten temat ma w tle konceptualizację i definiowanie na nowo pojęć tak

---

<sup>1</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, 2<sup>nd</sup> Edition, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 155.

<sup>2</sup> Zob. przełomowy artykuł J.G. Ruggiego, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, „International Organization” 1993, vol. 47, no. 1; także np. J.E. Nijman, A. Nollkaemper (eds.), *New Perspectives on the Divide Between National and International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007; M. Kuijer, W. Werner (eds.), *The Changing Nature of Territoriality in International Law*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2016, vol. 47.

fundamentalnych jak suwerenność i władza<sup>3</sup>. Wskutek zmian w elementach definicyjnych państwa czy też zmian zachodzących w relacjach pomiędzy nimi<sup>4</sup> także administracja publiczna doświadcza głębokich przeobrażeń.

Powierzenie władzy publicznej i powiązanie administracji publicznej z Unią Europejską, a więc z inną strukturą niż państwo, a przez nią z innymi państwami członkowskimi, jest czynnikiem sprawczym przemian administracji państwowej w sferze terytorialnego zakresu jej działania. W literaturze prawa administracyjnego UE istnieje konsensus odnośnie do charakteru współczesnej administracji Unii Europejskiej. Jest to administracja zintegrowana<sup>5</sup> (administracja wspólna, administracja kompozytowa, administracja mieszana). Stosowana terminologia odzwierciedla tendencję przemian i służy konceptualizacji nowych funkcjonalnych, instytucjonalnych i proceduralnych relacji między dwoma zasadniczymi elementami administracji UE: administracją państw członkowskich i administracją własną UE. Wyraźny kierunek rozwoju tej administracji polega na powiązaniu unijnej i krajowych administracji w procesie tworzenia i wykonywania unijnych polityk i prawa. Dzieje się tak pomimo tego, że w unijnym prawie traktatowym nie przewidziano wielu formalnych opcji implementowania prawa UE inaczej niż w separacyjnej (dualnej) formule. Przedstawiony system administracyjny UE cechuje się pluralizmem i relacyjnością charakterystycznymi dla dominującego obecnie w UE modelu federalizmu kooperacyjnego<sup>6</sup>. Zintegrowanie administracji publicznej uwidacznia jeszcze wyraźniej jej immanentną cechę wskazywaną przez doktrynę, tzn. jej całościowość, a zarazem różnorodność<sup>7</sup>. Trend łączenia i wspólnego kreowania oraz wykonywania zadań określonych prawem administracyjnym UE i zeuropeizowanym prawem krajowym należy uznać za właściwie nieunikniony, bo wpisany na trwałe w istotę administracji publicznej. Synonimem zintegrowanej administracji publicznej jest europejska przestrzeń administracyjna.

---

<sup>3</sup> Zob. N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford 2006; G. Kreijen, M. Brus, J. Duursma, E. de Vos, J. Dugard (eds.), *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford University Press, Oxford 2002; P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford 2010.

<sup>4</sup> J.A. Caporaso, *Zmiany w porządku westfalskim: terytorium, władze publiczne oraz suwerenność*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2010, nr 2(10), s. 27.

<sup>5</sup> Zob. H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated administration*, [w:] eidem (eds.), *EU Administrative Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2006, s. 582; E. Schmidt-Aßmann, *Introduction: European Composite Administration and the Role of European Administrative Law*, [w:] O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge 2011, s. 1-22.

<sup>6</sup> R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford 2009.

<sup>7</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 33 i cyt. literatura.

Zadaniem pracy jest w szczególności ustalenie istoty, zakresu i skutków zmian w obszarze terytorialności administracji publicznej, dla których ramy prawne i terytorialne stanowi europejska przestrzeń prawna. Koncepcja przestrzeni prawnej służy celom poznawczym jako pojęcie-narzędzie. F. Longchamps de Bérier w pojęciu przestrzeni prawnej ujmował „[...] ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wziętych pod uwagę pod tym jednym względem”<sup>8</sup>. Europejska przestrzeń prawna ma dwa podstawowe znaczenia przestrzeni: wymiar prawny i wymiar terytorialny. Prawdą jest, że terytorialny i prawny aspekt europejskiej przestrzeni pozostają w dość skomplikowanych relacjach, dlatego trudno jednoznacznie wyodrębnić i analizować jeden w oderwaniu od drugiego, co dla terytorialności administracji publicznej ma krytyczne znaczenie. Przestrzeń prawna odpowiada koncepcji „(europejskiego) prawa administracyjnego kooperacyjnego”<sup>9</sup> i modelowi kooperacyjnego wykonywania (realizowania) prawa UE. Pewne jest, że gdy w prawie UE pojawia się określenie „obszar” lub „przestrzeń”, mamy do czynienia z intensywną europeizacją prawa krajowego i intensywną współpracą UE i państw w procesie wykonywania prawa UE. A. von Bogdandy podkreśla przy tym, że zaletą używania pojęcia przestrzeni jest uwzględnienie – obok jednostronnego i wertykalnego oddziaływania prawa UE na prawo krajowe – również oddziaływania *bottom-top* i horyzontalnego<sup>10</sup>. W ten sposób koncepcja przestrzeni prawnej najlepiej odpowiada ponadnarodowemu i transgranicznemu charakterowi prawa administracyjnego UE i unijnej administracji zintegrowanej. Posługiwanie się tym pojęciem-narzędziem pozwala zatem uwzględnić wszystkie typy oddziaływania i relacji między prawem UE a prawem (wewnętrznym) państw oraz wzorzec integracji europejskiej uzupełniający integrację przez prawo, tj. „organizowanie wykonywania władzy publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej”<sup>11</sup>.

Europejska przestrzeń ma także wymiar terytorialny. Posługiwanie się metaforą przestrzeni w tym przypadku to wybór metodologiczny, ale też pewna konieczność, ponieważ Unia Europejska nie ma własnego terytorium. „Terytorium Unii Europejskiej” jest pewną fikcją polityczno-prawną<sup>12</sup>. Użycie metafory przestrzeni zamiast pojęcia terytorium ma też wskazywać na jedność (spójność) terytorialną, ustalić wyraźne

---

<sup>8</sup> F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A Nr 129, Wrocław 1968, s. 41. Zob. także *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934-1970*, wybór i wstęp Z. Kmicciak, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 389.

<sup>9</sup> R. Grzeszczak, *Towards a European Administrative Space*, “University of Warsaw Journal of Comparative Law” 2014, vol. 1, iss. 1, s. 23.

<sup>10</sup> A. von Bogdandy, *The Idea of European Public Law Today*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*, Oxford University Press, Oxford 2017, s. 19.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>12</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 317.

wspólne granice i wprowadzić konkretne rozróżnienie między tym, co wewnętrzne, a co zewnętrzne. Metafora przestrzeni w przypadku terytorium jest świadomą alternatywą dla połączonych terytoriów państw członkowskich UE i innych państw uczestniczących w realizacji polityk i prawa UE.

Pojmowanie administracji publicznej wyłącznie przez jej ścisły związek z państwem i prawem krajowym (państwowym) jest nieaktualne. Powstaje zatem pytanie o trwałość związku administracji publicznej z terytorium państwa, która to relacja jawiła się jako oczywista i nienaruszalna. Podstawową tezę badawczą rozprawy jest twierdzenie o zmianie paradygmatu terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej, która nastąpiła w związku z rozwojem zintegrowanej administracji UE. Wprowadzenie przez prawo administracyjne UE kooperacyjnego modelu wykonywania tego prawa wpływa na terytorialną jurysdykcję organów administracyjnych państw członkowskich. Zmiany zachodzące w relacji: administracja publiczna, prawo administracyjne i terytorium, mają związek z transgraniczną współpracą administracyjną, która pozwala urzeczywistniać swobody europejskich przestrzeni „bez granic wewnętrznych” gwarantowane obywatelom UE, przyczyniając się jednocześnie do otwarcia terytorium państwa na działalność podmiotów administracji pozapaństwowej i administracji publicznej innych państw członkowskich.

Wyrażeniu zmiany paradygmatu terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej – i jest to druga teza badawcza – służy pojęcie deterytorializacji administracji publicznej. Nie będąc pojęciem prawnym, pojęcie deterytorializacji weszło do terminologii prawniczej o politologicznej konotacji. Jak wiele innych procesów odnoszących się do administracji publicznej również zmiany w zakresie terytorialności stanowią znaczne wyzwanie dla katalogu pojęć klasycznego prawa administracyjnego. Większość tradycyjnych pojęć była przypisana do organizacji państwowej. Doktryna prawa stara się jednak dotrzymać tempa zmianom w otaczającej rzeczywistości, a w nowych koncepcjach suwerenności czy terytorialności, inspirowanych ustaleniami poczynionymi przez przedstawicieli innych nauk społecznych, możemy dostrzec sprawczy mechanizm kreowania kooperacyjnego modelu administracji publicznej w UE, określonego jako europejska przestrzeń administracyjna. Pojęcie deterytorializacji jest zatem propozycją pojęcia-narzędzia do adekwatnego opisu pewnego rodzaju współpracy i jej skutków, z uwzględnieniem publicznego charakteru podmiotów i ich działalności.

Udowodnienie tez badawczych wymaga przeprowadzenia badań w dwóch obszarach: normatywnym i doktrynalnym. Założony cel pracy i postawione tezy badawcze determinują wybór metod badawczych. Złożoność zagadnień składających się na terytorialny aspekt funkcjonowania administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej wymaga zastosowania kilku metod badawczych. Na pierwszy plan jako metoda



wiodąca wysuwa się metoda dogmatycznoprawna pozwalająca na zbieranie, systematyzowanie i interpretację obowiązującego prawa. Zróżnicowany i złożony charakter źródeł współczesnego prawa administracyjnego oraz przyjęty cel i założenia monografii sprawiają, że badania prowadzone są na gruncie prawa międzynarodowego publicznego, prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego: konstytucyjnego, administracyjnego i w wąskim zakresie karnego. Terytorialność, w tym terytorialność administracji publicznej, jest wspólnym tematem badawczym tych gałęzi prawa i towarzyszącej im refleksji naukowej. Taka perspektywa badawcza oznacza, że badania wykraczają poza naukę prawa administracyjnego, którego zresztą zakresu nie da się wytyczyć w sposób absolutny i wyłączny. J. Zimmermann pisze: „Jasność danego podziału prawa jest zawsze konieczna, choć nigdy nie jest osiągalna w pełni – zawsze jest względna, skoro każdy wyodrębniony segment łączy się z innym «od góry» poprzez jedność całego systemu, a także poprzez wspólne elementy normatywne – w tym Konstytucję, zasady ogólne prawa i prawo europejskie”<sup>13</sup>. Terytorialność administracji publicznej będzie badana zatem jako przedmiot, dla którego punktem odniesienia jest system ujęty w rozprawie jako europejska przestrzeń administracyjna<sup>14</sup>. Oznacza to korzystanie w procesie badawczym z metody strukturalnej, która realizuje postulat integracji wewnętrznej nauk prawnych<sup>15</sup>. Uwzględnienie, obok doktryny prawa administracyjnego, refleksji prawnej wypracowanej przez naukę prawa międzynarodowego publicznego, prawa unijnego i prawa konstytucyjnego oraz w węższym zakresie prawa karnego, pozwala na uzyskanie całościowego obrazu terytorialności administracji publicznej, zawierającego punkt wyjścia, proces przemian i jego efekt. Równie doniosłą rolę w analizie i opisie terytorialności administracji publicznej oraz ustalenia istoty, zakresu i skutków zmian w tym obszarze terytorialności odgrywa metoda badań integracyjnych w wymiarze zewnętrznym – w ramach innych nauk społecznych. Z. Ziemiński wskazywał, że „w problematyce nauk prawnych zbiegają się elementy charakterystyczne dla nauk bardzo różnego typu obok elementów w znacznym stopniu swoistych tylko dla prawoznawstwa, a problematyka badań nad zjawiskami prawnymi w różnych ich aspektach wymaga nawiązywania do dorobku nauk bardzo różnego typu. To właśnie bogactwo i różnorodność problematyki nauk prawnych skłania do zwrócenia uwagi na doniosłość należytej integracji nauk

<sup>13</sup> J. Zimmermann, *Wstęp*, [w:] *idem* (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 10 i n. Zob. też P. Wszolek, *Istota i „rodzaje” integralności polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa...*, s. 17 i n.

<sup>14</sup> System jest zbiorem elementów, które go tworzą, charakteryzuje się twórczą interakcją elementów w ramach całości, która może być zidentyfikowana jako posiadająca granice, a tym samym niezależna (odrębna), M. Van Hoecke, *Methodology of Comparative Research*, “Law and Method” June 2015, s. 11 i cyt. literatura, <http://www.lawandmethod.nl/tijdschrift/lawandmethod/2015/12/RENM-D-14-00001> [dostęp 29.11.2021].

<sup>15</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 72-73. Zob. też W. Jakimowicz, *O potrzebie integracji nauk administracyjnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, LEX.

prawnych z innymi naukami (integracja zewnętrzna), jak i należytej integracji pomiędzy poszczególnymi naukami prawnymi różnego rodzaju (integracja wewnętrzna nauk prawnych)<sup>16</sup>. Metoda integracyjna umożliwia zastosowanie podejścia transdyscyplinarnego<sup>17</sup>. W przypadku administracji publicznej korzystanie w niezbędnym zakresie z wiedzy należącej do europeistyki, stosunków międzynarodowych czy politologii, poprzez integrację ujęć z innych dyscyplin w analizie prawnej, pozwala na uwzględnienie szerszego kontekstu przemian prawa i przemyślenie obowiązujących zasad. Ta metoda jest wiodąca, jeśli chodzi o wykazanie drugiej tezy badawczej, czyli zakorzenienia na gruncie prawa pojęcia deterytorializacji administracji publicznej.

Badaniu oddziaływania na siebie porządków prawnych pochodzących od różnych prawodawców, a także współistnienia różnych porządków prawnych w państwie, służy metoda komparatystyczna. Trudno o zgodność, jeśli chodzi o dominujący obecnie przedmiot i model badań prawno porównawczych. Różne zakresy komparatystyki prawniczej współistnieją obok siebie i są równoprawne<sup>18</sup>. Jedną z możliwych, akceptowalnych płaszczyzn badań porównawczych w warunkach europeizacji prawa to analiza treści różnych porządków prawnych w państwie składających się na jego *corpus iuris*. Ponadto metoda komparatystyczna pozwala badać współistnienie regulacji prawnych państw europejskich w kontekście integracji jako procesu i efektu oraz określić cele, źródła i ramy samego systemu regionalnego<sup>19</sup>.

Posłużenie się dodatkowo metodą historyczną ma za zadanie ukazanie motywów, etapów i kierunków rozwoju prawa regulującego współczesną administrację publiczną w zakresie jej terytorialności.

Zarysowany cel badawczy i tezy badawcze pracy oraz przyjęte metody zdeterminowały zakres i układ niniejszej rozprawy. Składa się ona ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia.

<sup>16</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 72-73.

<sup>17</sup> Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 13-15.

<sup>18</sup> P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7-8, s. 9-43, LEX. Zob. też. M. Bussani, U. Mattei, *Diapositives versus movies – the inner dynamics of the law and its comparative account*, [w:] eidem (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge University Press, New York 2012, s. 3 i n.

<sup>19</sup> J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waliński, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 53. Zob. też Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 17-23, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/94900/edition/89410/content> [dostęp 1.12.2021].

Rozdział pierwszy monografii jest poświęcony wyjaśnieniu pojęć administracji publicznej i prawa administracyjnego w warunkach europeizacji prawa. Uaktualniona definicja administracji publicznej uwzględniająca istnienie administracji pozapaństwowej jest punktem wyjścia dla rozważań o systemie administracyjnym UE oraz o jego właściwościach. W pierwszym rozdziale konieczne było przedstawienie także zaktualizowanego pojęcia prawa administracyjnego. Pojęcie to uwzględnia cechę multicytryczności systemu prawa państwa członkowskiego UE. Nowym czynnikiem określającym zakres (granice) i treść prawa administracyjnego jest obowiązywanie prawa administracyjnego UE. Jednolite (przynajmniej częściowo) regulacje z zakresu prawa administracyjnego we wszystkich państwach członkowskich UE stanowią podstawy wyjścia administracji publicznej poza terytorialne ograniczenia wynikające z zakresu obowiązywania prawa krajowego. Za główne cechy prawa administracyjnego UE, które przyczyniły się do specyficznego dla UE kooperacyjnego modelu wykonywania władzy publicznej, mającego także swój wymiar terytorialny, uznano ponadnarodowość i transgraniczność prawa administracyjnego UE.

Rozważania prowadzone w rozdziale pierwszym dotyczą także pojęcia europejskiej przestrzeni prawnej i jednej z jej postaci – europejskiej przestrzeni administracyjnej, będącej synonimem administracji zintegrowanej. Konieczność rozpoczęcia konceptualizacji deterytorializacji administracji publicznej od przedstawienia tych fundamentalnych pojęć i odzwierciedlenia w ich nowych definicjach zmian zachodzących w administracji publicznej wynika z jednego zasadniczego powodu. Europejska przestrzeń prawna stanowi ramy terytorialne i prawne: substancjonalne, instytucjonalne i proceduralne, dla przemian administracji państwowej, co odnosi się także do sfery terytorialnego zakresu jej działania. Można sądzić, że bez rozwoju zintegrowanej administracji publicznej problem terytorialności na gruncie prawa administracyjnego nie zyskałby nowego, szczególnego znaczenia.

Wątek zintegrowanej administracji UE jest kontynuowany w rozdziale drugim. Rozwój tego modelu administracji publicznej zapoczątkowany w latach 90. ubiegłego wieku ma dynamiczny charakter. Świadczą o tym poziom zaawansowania i formy kooperacyjnego wykonywania prawa UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zmiany legislacyjne powodowane rozszerzeniem zakresu kompetencji UE na dziedziny dotychczas zastrzeżone do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, motywowane często dodatkowo sytuacjami kryzysowymi, sprawiły, że za dominujący model unijnego administracyjnego *governance* w tym wymiarze europejskiej przestrzeni prawnej można uznać federalizm kooperacyjny. Wprawdzie administracja państw członkowskich nadal odgrywa kluczową rolę w procesie implementacji prawa UE, to jednak instytucje (Rada i Komisja), a zwłaszcza organy UE (zdecentralizowane agencje),

coraz wyraźniej zaznaczają swoją w nim obecność, nawet bez formalnej zmiany nominalnego mandatu.

Rozważania na temat zintegrowanej administracji unijnej rozpoczyna przedstawienie systemu *hotspot*. Jest to innowacyjna forma współpracy państw członkowskich i zdecentralizowanych agencji europejskich. Jej specyfiką jest wielowymiarowa współpraca administracyjna: współpraca państw członkowskich z agencjami i Komisją, współpraca horyzontalna między państwami członkowskimi oraz – co stanowi pewną nowość – współpraca międzyagencyjna. To jednak nie wyczerpuje charakterystyki systemu *hotspot*, ponieważ w rozwoju zintegrowanej administracji publicznej, skutek przydania agencjom europejskim kompetencji wykonawczych (do podejmowania działalności operacyjnej), do kooperacyjnego elementu struktury i funkcjonowania administracji UE dołączył element terytorialny. Oznacza on w przypadku opisanego systemu wyznaczenie specjalnego obszaru, będącego częścią terytorium państwa członkowskiego, objętego kompetencją zintegrowanej administracji publicznej UE.

Dalsze analizy dotyczące zintegrowanej administracji publicznej prowadzone w rozdziale drugim dotyczą trzech zdecentralizowanych agencji europejskich zaangażowanych operacyjnie w system *hotspot*. Chodzi o Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu (zmierną w kierunku wzmocnionej kompetencyjnie, z większym potencjałem operacyjnym Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu) i Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol). Przedstawienie przykładów administracji zintegrowanej następuje z trzech perspektyw: funkcjonalnej, organizacyjnej i proceduralnej. Najwięcej miejsca zajmują rozważania o kolejnej znaczącej innowacji w rozwoju zintegrowanej administracji unijnej, którą jest Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna. Pod względem organizacyjnym stanowi ona złożoną (łączoną) unijno-państwową strukturę realizującą wspólny cel polityki Unii w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, tj. opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie krajowym i unijnym. Agencje, o których mowa w tym rozdziale, tworzą także ramy instytucjonalne dla wspólnych zespołów – form współpracy transgranicznej analizowanych szczegółowo w rozdziale piątym.

Rozdział trzeci nosi pojemny tytuł *Administracja i terytorium*. W istocie dzieli się na dwie części, z których pierwsza obejmuje rozważania odnoszące się do zasady terytorialności administracji publicznej w ujęciu tradycyjnym, a druga dotyczy zasady terytorialności administracji publicznej w UE. Konieczne jest także w tym przypadku rozróżnienie administracji publicznej na administrację własną UE, która ma przede wszystkim charakter funkcjonalny, i administrację państw członkowskich, zbudowaną na podstawie kryterium terytorialnego (terytorium państwa). Ponowne przyjęcie jako

narzędzia badawczego pojęcia europejskiej przestrzeni prawnej (głównie w wymiarze terytorialnym) narzuca szerszą perspektywę badania terytorialności administracji publicznej. Oznacza konieczność uwzględnienia istnienia zagranicy: organizacji ponadnarodowej i innych państw oraz ich organów administracyjnych. W ujęciu tradycyjnym pojęcie terytorialności administracji publicznej nawiązuje do terytorium państwa i wiąże się z takimi pojęciami jak: suwerenność państwa, zwierzchnictwo terytorialne, jurysdykcja (terytorialna i ekstraterytorialna) oraz kompetencja. W ramach europejskiej przestrzeni prawnej, rozumianej w tym rozdziale nie tylko jako złożona przestrzeń składająca się z różnych podmiotów administracji i ich wzajemnych interakcji, ale także jako niestałe „terytorium UE”, paradygmat terytorialności administracji publicznej ulega zmianie. Ontologię terytorialności uzupełniają nowe pojęcia, takie jak ponadnarodowość (ponadpaństwowość) i transgraniczność (transterytorialność, transnarodowość). Klasyczne koncepcje podlegają ponownemu definiowaniu, umożliwiającemu zrozumienie i współistnienie nowych. Istotną rolę ogrywają granice państw członkowskich i ich funkcja w integracyjnej organizacji, które to zagadnienie jest także analizowane w tym rozdziale. Przyjęte w doktrynie prawa UE pojęcia „dzielonej suwerenności” i „współnotowej zasady terytorialności” dla opisu fenomenu wspólnego wykonywania administracji publicznej (czy szerzej władzy publicznej) wskazują na zmiany w zakresie jurysdykcji państwa członkowskiego UE, w tym także jurysdykcji wykonawczej i egzekucyjnej. Co do zasady – ograniczona do terytorium państwa – w europejskiej przestrzeni prawnej ulega terytorialnemu rozszerzeniu na terytoria innych państw członkowskich. Kontekst zintegrowanej administracji UE dodatkowo wskazuje, że krajowe organy administracji publicznej mogą też podejmować działania w imieniu i na rachunek innego państwa członkowskiego, wykonując unijne normy prawne jako część unijnej administracji.

Pojęcie deterytorializacji zostało przybliżone w rozdziale czwartym. Pierwsze koncepcje deterytorializacji zostały sformułowane przez politologów i znawców stosunków międzynarodowych na tle procesów globalizacyjnych. Stan „podzielonej terytorialności” w miejsce rozłącznej, wzajemnie się wykluczającej i stałej terytorialności czy też proces tworzenia struktur władzy niepokrywających się z granicami geograficznymi terytoriów państw, to desygnaty pojęcia deterytorializacji. W naukach prawnych konceptualizowanie deterytorializacji jest mniej powszechne i napotyka większe przeszkody, co nie znaczy, że nie ma prób ujęcia zjawiska w ramy prawne. Prymarnym czynnikiem prawnej deterytorializacji jest przełamanie binarnego podziału na „zewnętrzne” i „wewnętrzne”, charakterystycznego dla współczesnej terytorialności: wewnętrzne funkcje państwa realizowane na podstawie prawa krajowego i funkcje zagraniczne wypełniane w ramach realizowania norm międzynarodowego prawa publicznego; państwowe i pozapaństwowe podmioty władzy; terytorium państwa i terytoria obce, prawo krajowe

i prawo międzynarodowe. Ponadnarodowość prawa UE okazała się w tym względzie szczególnie istotna, stąd koncepcja deterytorializacji ma także kontekst integracji europejskiej. Pojęcie deterytorializacji jest analizowane na gruncie prawa międzynarodowego publicznego, gdzie oznacza zerwanie więzi między władzą publiczną ustanawiającą prawo a określonym terytorium. Kontekstem analizy zjawiska jest zmieniająca się rola terytorialności w prawie i zastąpienie terytorialnych granic granicami funkcjonalnymi, które redefiniują różne sfery aktywności według przedmiotu działalności. W rozdziale zostały omówione także inne czynniki deterytorializacji prawa (w prawie). Pojęcie jest analizowane również w literaturze prawa (administracyjnego) UE. W ogólnym ujęciu określa sposób (model) sprawowania władzy publicznej w UE, który jest oparty na „dzielonej suwerenności”, a zatem wiąże się z europejską przestrzenią prawną (administracyjną) przez model zintegrowanej administracji UE. Istotne jest również to, że na gruncie prawa UE deterytorializacja jest procesem, który obejmuje zarówno władzę regulacyjną, jak i administrację publiczną (władzę wykonawczą).

Rozdział piąty jest poświęcony deterytorializacji administracji publicznej. Poza propozycją definicji deterytorializacji administracji publicznej w ujęciu dynamicznym i statycznym, zawiera także ustalenia dotyczące pojęcia i rodzajów współpracy administracyjnej w UE, będącej istotą zintegrowanej administracji publicznej i kooperacyjnego modelu wykonywania prawa UE. Druga część tego rozdziału ma charakter dogmatyczno-prawny. Jej treść wypełniają przykłady administracyjnej współpracy transgranicznej uregulowanej w prawie administracyjnym UE, która charakteryzuje proces deterytorializacji administracji publicznej. Z perspektywy zwierzchności terytorialnej państwa są to postacie współpracy zdecydowanie „inwazyjne”, ponieważ przełamują terytorialne ograniczenia nakładane na administrację publiczną przez prawo jurysdykcji. Dostępne formy (narzędzia) transgranicznej współpracy to delegowanie (wymiana) oficerów łącznikowych, obecność w urzędzie i udział w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ innego państwa członkowskiego, inspekcje, pościg transgraniczny lub nadzór transgraniczny, wspólne patrole, wspólne operacje czy w końcu wspólne zespoły. Istotne w tym względzie są relacje (interakcje) między poziomami unijnego *governance* opartymi na różnych parametrach: funkcji w przypadku administracji własnej UE i terytorium w przypadku administracji państwowej.

Ostatni, szósty rozdział jest swoistą syntezą relacji terytorialności i deterytorializacji administracji publicznej ujętych przez pryzmat zasad ogólnych prawa UE. Dzięki temu możliwe stało się wyodrębnienie paradygmatycznego podłoża deterytorializacji administracji publicznej. Wybrane zasady stanowią prawne uwarunkowania deterytorializacji administracji publicznej, legitymizację (walidację) tego procesu oraz wyznaczają jego granice. Ponieważ jest to proces odbywający się na podstawie prawa

administracyjnego UE, badany z wykorzystaniem koncepcji europejskiej przestrzeni prawnej, wybór sprowadza się przede wszystkim do formalnego katalogu zasad zaliczanych do zasad porządku prawnego UE.

Rozprawę zamyka zakończenie zawierające wnioski z przeprowadzonych badań. Monografia uwzględnia stan prawny na 30 czerwca 2021 r.

\*\*\*

Serdeczne podziękowania składam pani prof. Ewie Pierzchale z Uniwersytetu Opolskiego i panu prof. Robertowi Suwajowi z Politechniki Warszawskiej za cenne i życzliwe uwagi krytyczne zawarte w recenzjach wydawniczych niniejszej książki oraz pani mgr Aleksandrze Dorywale za nieocenioną pomoc redakcyjną i pieczę nad przygotowaniem książki do druku.

Wyrazy szczególnej wdzięczności kieruję do moich Przyjaciół z Zakładu Porównawczej Administracji Publicznej w Instytucie Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, na których mądrość, życzliwe wsparcie i zrozumienie zawsze mogłam liczyć.





# Rozdział I

## Administracja publiczna i prawo administracyjne w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich – podstawowe zagadnienia

### 1. Pojęcie administracji publicznej

#### 1.1. Aktualizacja pojęcia

Wielość i zróżnicowany charakter doktrynalnych definicji administracji publicznej oddają jej złożoność oraz dowodzą zmienności i kontekstowości, włączając w to istotę administracji publicznej<sup>20</sup>. Zatem, jak pisze J. Supernat, zmienność (w ciągłości) jest jedną z cech (współczesnego) państwa administracyjnego i jego administracji publicznej<sup>21</sup>. Podobnie rzecz ma się z prawem administracyjnym. Z. Duniewska podkreśla, że „musi ono być postrzegane w perspektywie jego uwarunkowań i nieustających przeobrażeń, co nie zmienia faktu, że przy «płynnym» prawie trwałość wielu odnoszących się do niego twierdzeń pozostaje niewzruszona. Prawo to nie jest – i nie może być – stworzone raz na zawsze”<sup>22</sup>. P. Lisowski zauważa, że „konstatowanie tak motywowanej dynamiki zmian jest [...] ponadczasowym toposem doktrynalnym”<sup>23</sup>. Związek administracji

---

<sup>20</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 8. O ciągłej zmianie towarzyszącej administracji publicznej pisze Z. Niewiadomski, przyjmując to jako punkt wyjścia do rozważań o istocie administracji publicznej, Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska *et al.*, *Instytucje prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 1, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2015, Legalis, nb 2-4, 35.

<sup>21</sup> J. Supernat, *Państwo administracyjne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1, s. 575-585. Autor zauważa, że termin „państwo administracyjne” jest w Polsce raczej nieznanym i nieużywanym w kręgach teoretyków i praktyków administracji. Wprowadzając termin do słownika administratywistów, J. Supernat formułuje jednocześnie modelowe znaczenie terminu „państwo administracyjne”.

<sup>22</sup> Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] Z. Duniewska *et al.*, *Instytucje prawa administracyjnego*, System..., nb 1.

<sup>23</sup> P. Lisowski, *Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministracją*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, s. 188. Zob. także J. Jeżewski, *Wartość poznawcza*

publicznej z prawem<sup>24</sup> w sposób nieunikniony wskazuje, że administracja publiczna zmienia się, bo zmienne są treść, zakres i granice prawa administracyjnego, które jest podstawą jej działania. Przeobrażenia zachodzą także w sferze podmiotów posiadających kompetencję do ustanawiania i stosowania prawa. Współczesne prawo administracyjne jest tworzone i stosowane w nowym kontekście ustrojowym i proceduralnym, co powoduje, że może nie tyle w obszarze prawnego, ile państwowego charakteru administracji publicznej zachodzą nieodwracalne już chyba zmiany. Państwowocentryczna perspektywa przyzwyczaiła prawników do pojmowania administracji publicznej przez jej ścisły związek z państwem<sup>25</sup> i prawem krajowym (państwowym). Zgodnie z tradycyjnym poglądem prawo administracyjne jest gałęzią prawa publicznego opartego na konstytucji jako źródle najwyższego prawa w państwie<sup>26</sup>. Związek państwa, prawa i administracji publicznej uważa się za oczywisty i dlatego też „państwowe” podejście do administracji

---

*dawnych poglądów nauki prawa administracyjnego w projekcji współczesnego sposobu myślenia*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 135 i n.

<sup>24</sup> Z. Niewiadomski o związku administracji i prawa pisze następująco: „Administracja publiczna istnieje tylko w takim zakresie, w jakim jest stanowiona przez prawo”, *idem*, *Pojęcie administracji...*, nb 98. Z perspektywy nauki administracji zob. R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 251-257, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/95307/edition/89600/content> [dostęp 13.11.2020]. Autorka pisze, że wiele rozmaitych uwarunkowań determinuje rzeczywiste funkcjonowanie współczesnej administracji publicznej, wśród nich jurdyzacja administracji publicznej ma zasadnicze znaczenie. Zob. także monografię autorki *eadem*, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, w szczególności rozdział II poświęcony jurdyzacji, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/101621/edition/94801/content> [dostęp 13.11.2020].

<sup>25</sup> S. Cassese stwierdza, że tam, gdzie jest państwo, tam jest system administracyjny, i *vice versa*, *idem*, *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford 2017, s. 58.

<sup>26</sup> Związki prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym to przedmiot licznych opracowań pochodzących z różnych okresów. Związki te są niekwestionowane. A. Człowiekowska rozpatruje relacje między prawem konstytucyjnym a prawem administracyjnym z perspektywy zewnętrznej (ustalenie granic i ewentualnie pogranicza między gałęziami) i wewnętrznej (ustalenie wpływu norm jednej dziedziny prawa na drugą). Związki te są wielowymiarowe i wielowątkowe. „Płaszczyzna zewnętrzna ukazuje dążenie do zapewnienia *integralności* obu gałęzi. Ustalenie aktualnej «linii demarkacyjnej» musi być kwestią przyjętej konwencji oraz potrzeb. Wewnętrzna perspektywa pokazuje oddziaływanie prawa konstytucyjnego na *prawo administracyjne* w różnych postaciach, czy to jako źródło wartości chronionych, wyznacznik kierunków regulacji, czy jako bezpośrednie źródło norm. Pokazuje również kierunek odwrotny – oddziaływania *prawa administracyjnego* na prawo konstytucyjne. W obu kontekstach prawo konstytucyjne *sensu stricto* można nawet uznać za czynnik integrujący *prawo administracyjne*, spajający szczególnie poprzez wartości i zasady konstytucyjne”. J. Człowiekowska, *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 205-206.

publicznej jest dominujące w badaniach nad jej istotą<sup>27</sup>. Ograniczenie administracji do państwa przez wiele lat było przy tym w pełni uzasadnione, jako że administracja (i prawo administracyjne) czy – szerzej – władza wykonawcza wyłoniła się jako zjawisko państwowe i w przestrzeni pozapaństwowej nie było dla niej miejsca<sup>28</sup>. To uzasadnienie słabnie wobec procesów, które stanowią obecnie najistotniejsze mechanizmy sprawcze przeobrażeń w sferze ustroju, zadań i sposobów działania (procedur) administracji publicznej.

Chodzi tu, po pierwsze, o identyfikowanie „władzy poza państwami”<sup>29</sup> (*authority beyond states*). Władza publiczna oznacza „upoważnienie dla określonego podmiotu do jednostronnego stanowienia wiążących norm postępowania oraz ich egzekwowania, w razie potrzeby za pomocą środków przymusu, w tym również środków przymusu fizycznego”<sup>30</sup>. Postacią władzy publicznej jest władza państwowa, lecz państwo nie jest jedynym możliwym podmiotem władzy publicznej. Koncepcja „władzy poza państwami”, dla której używa się też określeń: „międzynarodowej władzy publicznej” (*international public authority*), „władzy transnarodowej” (*transnational authority*) lub „władzy stransnacjonalizowanej” (*authority transnationalised*)<sup>31</sup>, rozwijana jest od kilkunastu lat, niejako konkurencyjnie do *global governance*, oryginalnie pomyślanego jako rządzenie bez „władzy”, rządzenie bez „rządu” (w ramach koncepcji *global administrative law*<sup>32</sup>). Koncepcja ta ma interdyscyplinarny wymiar, czy raczej ma wiele wymiarów, przez co też jest konstruowana przy zastosowaniu różnych teorii i narzędzi badawczych<sup>33</sup>. Prawnicy, zwłaszcza przedstawiciele europejskiego prawa publicznego, zaproponowali koncepcję „międzynarodowej władzy publicznej”, rozumianej jako „zdolność prawna do określania (*determine*) innych i ograniczania ich wolności, tzn. jednostronnego kształtowania ich sytuacji prawnej lub

<sup>27</sup> J. Supernat, *Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps de Berier i administracja unijna*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 5, s. 71, 73. Z. Niewiadomski podkreśla, że w tradycyjnym ujęciu administracja publiczna nie jest ani funkcją, ani strukturą pozapaństwową. Cechą, która w szczególności sposób charakteryzuje administrację publiczną, jest jej sprawowanie w imieniu państwa, *idem*, *Pojęcie administracji...*, nb 119, 139.

<sup>28</sup> J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”*, [w:] J. Korczak (red.) *Układ administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, LEX.

<sup>29</sup> Tej problematyce został poświęcony m.in. specjalny numer czasopisma „Transnational Legal Theory” 2013, vol. 4, iss. 3, ze wstępem A. von Bogdandy’ego, *The Promise of Authority*, s. 313-314.

<sup>30</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 104.

<sup>31</sup> Zob. H. Enroth, *The Concept of Authority Transnationalised*, „Transnational Legal Theory” 2013, vol. 4, iss. 3, s. 336 i n.

<sup>32</sup> O rozwoju nauki globalnego prawa administracyjnego zob. L. Casini, *Global Administrative Law scholarship*, [w:] S. Cassese (ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2016, s. 548 i n.

<sup>33</sup> O czterech różnych podejściach piszą B. Peters i J.K. Schaffer, *The Turn to Authority beyond States*, „Transnational Legal Theory” 2013, vol. 4, iss. 3, s. 315 i n.

faktycznej”<sup>34</sup>. Władza ta wykonywana jest przede wszystkim przez organizacje międzynarodowe posiadające podmiotowość prawnomiędzynarodową, lecz nie wyłącznie<sup>35</sup>, na podstawie kompetencji przekazanych im na mocy międzynarodowego aktu władz publicznych (głównie państw), w celu realizacji zadań o charakterze publicznym<sup>36</sup>. Chociaż władza publiczna poza państwami, zwłaszcza jej legitymacja, jest niekiedy kontestowana, to opcja powrotu wyłącznie do państwa jest nieatrakcyjna i praktycznie nierealistyczna. Jednocześnie w literaturze podkreśla się, że prawdziwie dojrzałej konstrukcji władzy, która mogłaby konkurować z państwami, (jeszcze) nie ma<sup>37</sup>.

Widoczne jest w konsekwencji także uwolnienie administracji publicznej od wiązania jej wyłącznie z państwem i zwrot w kierunku administracji organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych przejmujących w określonym zakresie władzę publiczną. Administracja unijna (administracja UE) jest doskonałym i niekwestionowanym przykładem możliwości istnienia władzy wykonawczej (administracji) poza państwem, coraz częściej wyodrębnia się także administrację globalną. Objąć je można wspólnym terminem administracji pozapaństwowej<sup>38</sup>. Pod wieloma względami administracja ta różni się znacząco od administracji państwowej, ale na trwałe wpisuje się w instytucjonalny i funkcjonalny krajobraz integracji europejskiej oraz globalizacji.

---

<sup>34</sup> M. Zieliński, *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2011, s. 242 i cyt. literatura. Podobnie władzę publiczną rozumieją autorzy monografii *Allocating Authority. Who Should Do What in European and International Law?*, Oxford University Press, Oxford–Portland, OR 2018. We wstępie redaktorzy J. Mendes i I. Venzke piszą: „By exercise of public authority, we mean acts based on law that have the capacity to impact the freedom of others”, J. Mendes, I. Venzke, *Introducing the Idea of Relative Authority*, s. 1. Zob. także I. Venzke, J. Mendes, *The Idea of Relative Authority in European and International Law*, „Journal of Constitutional Law” 2018, vol. 16, no. 1, s. 78. Dyskusja toczyła się również na łamach „German Law Journal”, zob. A. von Bogdandy, P. Dann, *International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority*, „German Law Journal” 2014, vol. 9, no. 1, *Special Issue: Public Authority & International Institutions, Cross-cutting Analyses*, s. 2013-2039; zob. także A. von Bogdandy, M. Goldmann, I. Venzke, *From Public International to International Public Law: Translating World Public Opinion into International Public Law*, „European Journal of International Law” 2017, no. 28, s. 115.

<sup>35</sup> Twórcy koncepcji międzynarodowej władzy publicznej piszą o szerokim zakresie podmiotów. A. von Bogdandy i pozostali badacze określają podmiotowo międzynarodową władzę publiczną jako “any kind of governance activity by international institutions, be it administrative or intergovernmental, which determines subjects – individuals, private associations, enterprises, states, or other public institutions – and influences their freedom by unilaterally shaping their legal or factual situation”, A. von Bogdandy, P. Dann, M. Goldmann, *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*, [w:] A. von Bogdandy et al. (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Springer, Berlin-Heidelberg 2010, vol. 210, s. 5.

<sup>36</sup> M. Zieliński, *Międzynarodowe decyzje...*, s. 245 i cyt. literatura; A. von Bogdandy, P. Dann, M. Goldmann, *Developing the Publicness...*, s. 5. Doktryna nie jest jednak zgodna co do tego, skąd międzynarodowa władza pochodzi, zob. B. Peters, J.K. Schaffer, *The Turn to Authority...*, s. 320.

<sup>37</sup> M. Kuijjer, W. Werner, *The Paradoxical Place of Territory in International Law*, [w:] eidem (eds.), *The Changing Nature of Territoriality...*, s. 15.

<sup>38</sup> J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej...*, LEX.

Po drugie, krajowa administracja publiczna podlega przeobrażeniom wskutek europeizacji prawa administracyjnego<sup>39</sup>, co w rezultacie prowadzi do zjawiska europeizacji administracji publicznej. Pojęcia te pozostają w ścisłym związku z pojęciem i zakresem europejskiego prawa administracyjnego. Jego wieloznaczność<sup>40</sup> nakazuje sprecyzowanie, że chodzi o prawo administracyjne Unii Europejskiej oraz jego bezpośredni i pośredni wpływ na krajowe prawo administracyjne<sup>41</sup>. W systemie prawa określanym jako multicentryczny administracja publiczna odnajduje swoje normy i punkt odniesienia w szerszej płaszczyźnie regionalnej (europejskiej) i po części także globalnej<sup>42</sup>. Inaczej

<sup>39</sup> W piśmiennictwie prawniczym spotykamy różniące się określenia wskazujące na istotę tego procesu (w ujęciu dynamicznym) lub stanu (w ujęciu statycznym), które odzwierciedlają także różne sposoby rozumienia europejskiego prawa administracyjnego. Mianem europeizacji bywa określany proces kształtowania się administracji paneuropejskiej (administracji pozapaństwowej, administracji UE), najczęściej jednak w świetle definicji procesowi temu poddana jest administracja krajowa i krajowe prawo administracyjne. Proces europeizacji prawa administracyjnego nie jest przy tym procesem jednostronnym, ma raczej charakter „wzajemnego zasilania się” różnych porządków prawnych (europejskiego i państw członkowskich) koncepcjami i instytucjami prawnymi. W sumie procesy europeizacji prawa administracyjnego zostały zawarte w czterech typach oddziaływania i relacji między prawem europejskim a prawem (wewnętrznym) państw. D. Miąsik i A. Wróbel wskazują, że chodzi o: „1) europeizację typu *top-down*, czyli wertykalne i jednostronne oddziaływanie prawa europejskiego na prawo państw europejskich, 2) europeizację typu *bottoms-up*, czyli wertykalne i jednostronne oddziaływanie prawa państw europejskich na prawo europejskie, 3) europeizację horyzontalną, czyli poziome i wielostronne oddziaływanie wzajemne prawa państw europejskich, 4) europeizację *ad extra*, czyli oddziaływanie prawa europejskiego na prawo państw poza europejskich i ewentualnie organizacji międzynarodowych”, D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis, nb 3. Należy przy tym podkreślić, że europeizację prawa należy rozumieć szeroko; to „nie tylko oddziaływanie systemów prawnych rozumianych jako uporządkowany zbiór norm prawnych, ale także oddziaływanie orzecznictwa sądowego, jednostkowych decyzji władzy publicznej oraz opinii i stanowisk doktryny prawniczej, należących do różnych porządków prawnych. Wpływ prawa europejskiego na prawo państw europejskich jest bowiem w dużym stopniu oddziaływaniem pozasystemowym w zakresie, w jakim oddziaływanie to jest rezultatem aktywnego lub twórczego orzecznictwa sądów europejskich (aktywizm sędziowski) [...] oraz doktryny prawa europejskiego”, D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego*..., nb 10.

<sup>40</sup> Zob. G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 13 i n.

<sup>41</sup> Tę skondensowaną definicję można rozwinąć przez wskazanie, że europeizacja to bezpośredni i pośredni wpływ prawa unijnego, a także orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i *soft law* na krajowe prawo administracyjne, zob. J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, “European Public Law” 2012, vol. 18, no. 2, s. 289. Z perspektywy obszaru poddanego oddziaływaniu mówi się z kolei o przepisach prawnych, ale również o praktyce, doktrynie i świadomości prawnej, zob. N. Półtorak, *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa administracyjnego*, System..., nb 2 i cyt. literatura.

<sup>42</sup> P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 157. Zob. też S. Cassese, *The Administrative State*..., s. 74.

mówiąc – mamy do czynienia z pluralizmem źródeł legitymacji administracji publicznej<sup>43</sup>. Ujmując rzecz bardzo ogólnie, zasięg i intensywność wpływu prawa UE zależy od sfery normowania i o ile ustrój administracji nie podlega bezpośredniemu normowaniu przez Unię Europejską, to już zakres zadań administracji krajowej w sposób bezpośredni i intensywny jest wyznaczany przez regulacje stanowione przez prawodawcę unijnego. Zasada odrębności proceduralnej pozwala przyjąć także ograniczony do pewnego stopnia wpływ prawa UE na procesowy fragment regulacji administracyjnoprawnej<sup>44</sup>. Nie zmienia to konstatacji, że skoro istota administracji publicznej sprowadza się do tego, iż pierwotna jest funkcja, a struktura (organizacja) jest budowana dla realizacji tej funkcji<sup>45</sup>, ustanowienie ponadnarodowego porządku prawnego miało wielki wpływ na ustrój administracji publicznej, jej zadania i procedury administracyjne. W konsekwencji możemy mówić o europeizacji administracji publicznej<sup>46</sup>, czy ujmując to szerzej – o umiędzynarodowieniu administracji publicznej<sup>47</sup>. Przyjmując, że administracja publiczna rozumiana dwojako: podmiotowo (jako system organów administrujących) i przedmiotowo (jako działania administracyjne), stanowi pewną całość, chociaż zróżnicowaną, widzimy, że proces europeizacji (umiędzynarodowienia) administracji publicznej ma poważne teoretyczne i praktyczne konsekwencje. Chodzi przede wszystkim o włączenie organów administracji krajowej (państwowej) w system administracyjny UE. W wymiarze

---

<sup>43</sup> R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej...*, s. 145. Podstawom prawnym działania administracji publicznej (stosowania prawa, którego wynikiem jest decyzja administracyjna) w warunkach umiędzynarodowienia i europeizacji prawa poświęcona jest w całości monografia M. Kisielowskiej, *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multicytrycznym systemie prawa*, EuroPrawo, Warszawa 2018.

<sup>44</sup> Na temat wpływu prawa UE na ustrojowe, materialne i procesowe prawo administracyjne zob. np. N. Półtorak, *Europejskie kryteria...*, nb 3 i n.

<sup>45</sup> A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 38; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, nb 135.

<sup>46</sup> Zob. G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2008, s. 100-110. Autor wskazuje, że w myśleniu o europeizacji administracji publicznej można wyodrębnić dwa nurty. Pierwszy dotyczy oczekiwań w zakresie stworzenia w administracji publicznej państw członkowskich podobnych (bliźniaczych) rozwiązań w sferze zasad działania, kompetencji, instytucji, procedur i kadr; podejście to bazuje na przekonaniu o możliwości ukształtowania i wdrożenia jednego uniwersalnego modelu administracji publicznej w Unii Europejskiej. Drugie podejście opiera się na oczekiwaniu dotyczącym ukształtowania w administracji publicznej zbieżnego zakresu wartości uznawanych za fundamentalne, podstawowych zadań oraz standardów jakościowych. Myślenie to opiera się na przekonaniu o możliwości ukształtowania i wdrożenia uniwersalnego modelu wspólnych standardów jakościowych. Zarówno w perspektywie historycznej, jak i czasów współczesnych zdecydowanie wygrywa drugi pogląd, *idem*, *Problemy europeizacji...*, s. 100-101.

<sup>47</sup> Z. Niewiadomski zalicza proces umiędzynarodowienia administracji publicznej do trzech najważniejszych etapów w rozwoju administracji publicznej, istotnie wpływających na jej przekształcenia. Dwa pozostałe, chronologicznie ujęte, to związanie administracji prawem i pojawienie się instytucji samorządu terytorialnego, Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, nb 82.

funkcjonalnym stają się one częścią skomplikowanej, wielopodmiotowej administracji w UE<sup>48</sup>. Administracja państwowa stanowi przy tym największy i najważniejszy komponent administracji UE *sensu largo*, przesądzający o jej pluralistycznym charakterze<sup>49</sup>. Domeną krajowych organów administracyjnych jest wykonywanie nie tylko norm prawa krajowego, ale również norm prawa unijnego (w sposób bezpośredni lub pośredni), często w interakcji z organami administracji unijnej i organami administracji innych państw członkowskich. W tym ostatnim przypadku podstawą prawną działania organów administracji publicznej mogą być także normy należące do systemu prawa państwa, na terytorium którego prowadzą działalność. Wielość odnosi się także do administracji publicznej widzianej „od dołu”, z perspektywy państwa<sup>50</sup>. I choć nie jest to lustrzane odbicie, to tak jak Unia Europejska nie ma jednorodnej i unitarnej administracji, tak też państwo członkowskie Unii takiej administracji nie posiada. I nie chodzi tu o tradycyjne zróżnicowanie wewnętrznego (krajowego) systemu administracyjnego (podstawowy podział na podmioty scentralizowane i zdecentralizowane, organy rządowe i samorządowe), ale o konsekwencje płynące z przynależności do europejskiego systemu administracyjnego (europejskiej przestrzeni administracyjnej). Można uznać, że administracja UE staje się funkcjonalnie częścią administracji publicznej państwa członkowskiego. Określa politykę, prawo i standardy dla administracji państwowej, współdziała, koordynuje i monitoruje implementację; niekiedy posiada też kompetencje wykonawcze i operacyjne<sup>51</sup>. Organizacja i sposób funkcjonowania administracji w UE, o czym będzie mowa w kolejnym punkcie tego rozdziału, skłaniają do postawienia tezy, że w proces administrowania w konkretnym państwie członkowskim włącza się także administracja publiczna innego państwa członkowskiego. Dlatego też, jak pisze Z. Niewiadomski, „tym, co stanowi o istocie współczesnej administracji publicznej (*genus proximum*), jest nie tyle działalność w imieniu i na rzecz państwa, choć jest to ciągle ważne, ile działalność na rzecz dobra wspólnego czy też interesu publicznego. [...] Dotychczasowe określenie

<sup>48</sup> Zob. K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 196. R. Grzeszczak dobitniej nawet pisze, że to przede wszystkim organy państw członkowskich są w sensie funkcjonalnym organami władzy wykonawczej UE, *idem*, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2011, s. 185. Zob. także S. Biernat, M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] S. Biernat et al., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, t. 2, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2012, wyd. 1, Legalis, nb 26.

<sup>49</sup> M. Chamon, *The Influence of 'Regulatory Agencies' on Pluralism in European Administrative Law*, „Review of European Administrative Law” 2012, vol. 5, no. 2, s. 61.

<sup>50</sup> O wielości charakteryzującej system multicytryczny pisze M. Kisielowska, *eadem*, *Prawo administracyjne a prawo Unii Europejskiej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa...*, s. 290.

<sup>51</sup> Zob. też J. Supernat, który podkreśla, że potrzeba badania administracji unijnej wynika z członkostwa Polski w UE i umieszczenia polskiego systemu prawnego w kontekście prawa UE, a pomijanie tego przedmiotu badania jest *de facto* niemożliwe, *idem*, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Kolonia, Wrocław 2013, s. 7.

tej działalności (organizatorska i wykonawcza działalność państwa) nie oddaje już istoty rzeczy. W warunkach globalizacji i integracji działalność administracji publicznej nie ogranicza się do wykonywania zadań państwa jako takiego. Dobro wspólne czy interes publiczny stają się tymi pojęciami, które agregują działalność współczesnej administracji w ramach państwa oraz integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej<sup>52</sup>. W związku z tym za punkt wyjścia dalszych rozważań przyjmuję definicję administracji publicznej autorstwa J. Supernata, opartą na poddanej transformacji i rozszerzeniu definicji administracji publicznej sformułowanej przez J. Bocia<sup>53</sup>. Definicja ta brzmi następująco: „Administracja publiczna jest to zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy (centralne i lokalne) oraz przez jego organy samodzielne (zdecentralizowane agencje), a także – w ramach powierzenia – przez organy samorządu terytorialnego i organy organizacji pozapaństwowych (suprapaństwowych)”<sup>54</sup>. Autor definicji zastrzega przy tym, że definicja, „pomimo jej rozszerzenia w porównaniu z definicją J. Bocia jest aktualna tylko w czasie teraźniejszym wobec określonego ukształtowania administracji, a przez to nie jest uniwersalna i przydatna wobec wszystkich postaci czy typów administracji”<sup>55</sup>.

## 1.2. Modalność administracji publicznej w Unii Europejskiej: pluralizm i relacyjność

Zacytowana powyżej definicja administracji publicznej koresponduje bezpośrednio z rozumieniem administracji publicznej w Unii Europejskiej i może stanowić punkt wyjścia dla przedstawienia zagadnienia sposobu istnienia administracji publicznej w UE za pomocą cech charakterystycznych określonych w kategoriach ilościowych i jakościowych. Za takie cechy można uznać pluralizm (wielopodmiotowość)<sup>56</sup> i relacyjność<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, nb 142. Zob. także S. Biernat, M. Niedźwiedz, *Znaczenie prawa międzynarodowego...*, nb 26.

<sup>53</sup> Zob. J. Boć, *Pojęcie administracji...*, s. 15.

<sup>54</sup> J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej...*, LEX. Por. definicję administracji publicznej zaproponowaną przez Z. Niewiadomskiego, zgodnie z którą „administracja publiczna jawi się jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną”, Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, nb 142.

<sup>55</sup> J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej...*, LEX.

<sup>56</sup> Samo pojęcie i istota pluralizmu prawnego nie będą omawiane. W literaturze na ten temat np. N. Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, Oxford 2010.

<sup>57</sup> Zob. I. Venzke, J. Mendes, *Introducing the Idea...*, s. 1.



Istnienie władzy wykonawczej na poziomie UE<sup>58</sup> i włączenie krajowej administracji publicznej w system administracyjny tej organizacji w połączeniu z występującymi relacjami strukturalnymi i proceduralnymi między tymi dwoma zasadniczymi poziomami administrowania prowadzi do następującego pojmowania systemu administracyjnego UE: jest to całość unijnych, krajowych i mieszanych organów (struktur) oraz procesów (procedur) funkcjonalnie zorientowanych na implementację prawa i polityk unijnych<sup>59</sup>. H.C.H. Hofmann opisuje administrację UE jako w istocie zdecentralizowaną (*de-central*) i zorientowaną subsydiarnie (*subsidiarity-oriented*) strukturę organizacyjną<sup>60</sup>. Proceduralne ujęcie prezentują C. Harlow i R. Rawlings, przyjmując pojemne pojęcie procedur jako całej administracji wykonywanej przez instytucje i organy UE oraz administrację państw członkowskich w imieniu UE<sup>61</sup>. M.W. Bauer i J. Trondal do najbardziej typowych

<sup>58</sup> Należy podkreślić, że nie można uznać zasady podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską za element konstytucyjnej natury ustroju UE. Ani struktura instytucjonalna Unii, ani mechanizmy podejmowania decyzji nie odpowiadają modelowi ustrojowemu państw członkowskich, R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 183. Wprawdzie UE jest atypowa – to więcej niż organizacja międzynarodowa, ale mniej niż państwo federalne – ale możliwe jest wyodrębnienie trzech funkcji w ramach tej organizacji: legislacyjnej (ustawodawczej), wykonawczej i sędziowskiej. Jednak instytucje UE nie mieszczą się ściśle w ramach jednej tylko władzy. Zamiast organów wykonujących określone funkcje UE ma instytucje reprezentujące różne interesy. Instytucje te są w różny sposób i w różnym stopniu zaangażowane w wykonywanie tych samych prerogatyw albo wykonywanie tego samego rodzaju aktywności. Taki ustrój wymaga zachowania równowagi między władzą poszczególnych instytucji UE, która utrzymywana jest się przez realizację zasadą równowagi instytucjonalnej. R. Grzeszczak pisze także w tym kontekście o rozproszeniu zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, *idem*, *W poszukiwaniu locus władzy wykonawczej w Unii Europejskiej*, <http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/Wladza-wykonawcza-w-UE.pdf> [dostęp 16.09.2020], s. 5-6. Zob. także *idem*, *Executive Power in the European Union*, [w:] R. Grzeszczak, I.P. Karolewski (eds.), *The Multi-level and Polycentric European Union. Legal and Political Studies*, Centrum im. Willy Brandta, LIT Verlag Berlin-Münster-Wien-Zürich-London 2012, s. 77 i n.; *idem*, *Władza wykonawcza...*, s. 185-186.

<sup>59</sup> E. Chiti, *In the Aftermath of the Crisis – The EU Administrative System between Impediments and Momentum*, “Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2015, no. 17, s. 312.

<sup>60</sup> H.C.H. Hofmann, *European administration: nature and developments of a legal and political space*, [w:] C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea (eds.), *Research handbook on EU administrative law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2017, s. 41.

Pojęcia centralizacji i decentralizacji jako systemów ustrojowych administracji publicznej, a także związanych z nimi hierarchii, podporządkowania, samodzielności czy nadzoru nie odnoszą się wprost do relacji zachodzących między Unią Europejską a państwami członkowskimi, a ściślej między organami administrującymi na tych dwóch poziomach w europejskiej przestrzeni prawnej. Relacjami ustrojowymi między Unią a jej członkami rządzi zasada odrębności instytucjonalnej państw członkowskich i zasada lojalnej współpracy (art. 4 TUE), a w aspekcie funkcjonalnego podziału zadań i kompetencji – zasady przyznania, pomocniczości i proporcjonalności (art. 5 TUE). Mylne byłoby jednak przekonanie, że pojęcia te nie pełnią funkcji opisowej, wyjaśniającej czy wartościującej również w odniesieniu do administracji unijnej *sensu largo*, tj. do administracji składającej się z instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz organów państw członkowskich. Należy jednak od razu zastrzec, że pojęcia te nie odpowiadają modelowym ujęciom właściwym dla badania stosunków ustrojowych na podstawie krajowego prawa ustrojowego. Tradycyjną aparaturę pojęciową należy odpowiednio zmodyfikować, aby odpowiadała realiom prawnym europejskiej przestrzeni prawnej (administracyjnej).

<sup>61</sup> C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration*, Hart Publishing, Oxford-Portland, OR 2014, s. 46.

cech unijnego systemu administracyjnego<sup>62</sup> zaliczają: wieloszczeblowość, niespójność, sieciowość oraz heterogeniczność demograficzną i kulturową<sup>63</sup>. Pluralizm (wielość i różnorodność organów administracji) uważa się za cenną i właściwie naturalną cechę unijnego *governance*<sup>64</sup>, która nie stanowi przeszkody do legalnego i efektywnego działania administracji publicznej<sup>65</sup>. Jako podstawowe zasady tego pluralistycznego systemu wskazuje się: kooperację, koordynację i komunikację (*cooperation, coordination and communications – 3Cs*)<sup>66</sup>. Realistyczna wizja administracji w UE każe także wpisać w system konflikt między organami pluralistycznej administracji, który stanowi jednocześnie zarówno opozycję, jak i dopełnienie współpracy gwarantującej spójność i unifikację<sup>67</sup>.

Formowanie się systemu administracyjnego UE było nieuniknioną koniecznością<sup>68</sup>. Od razu też trzeba powiedzieć, że proces tworzenia się tego systemu nie jest ukończony, ani nawet bliski ukończenia<sup>69</sup>. Reorganizacja i wzrost to charakterystyczne elementy procesu ciągłego zwiększania zdolności administracyjnej UE<sup>70</sup>.

Wyjściowy traktatowy model administracji UE różnił się istotnie od obecnego. Jego ewolucję determinowało przede wszystkim stałe poszerzanie zadań i kompetencji Wspólnot (następnie Unii), a co za tym szło – zwiększanie różnorodności organizacyjnej

<sup>62</sup> Autorzy badają administrację UE, wykorzystując połączenie koncepcji wielopoziomowego rządzenia (*multilevel governance*) z teorią systemu, zob. M.W. Bauer, J. Trondal, *The Administrative System of the European Union*, [w:] *idem* (eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Palgrave Macmillan, London 2015, s. 5.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 16-19.

<sup>64</sup> C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure...*, s. 40; M. Chamon, *The Influence of 'Regulatory Agencies'...*, s. 62. Przy okazji, warto zauważyć, że w literaturze podkreśla się, iż europejski *governance* jest zdecydowanie administracyjny, a nie konstytucyjny, zob. P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy...*, s. 1; także M.P. Chiti, *Forms of European Administrative Action*, „Law and Contemporary Problems” Winter 2004, vol. 68, no. 1, s. 38-42, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp> [dostęp 26.11.2018].

<sup>65</sup> M. Ruffert, *Law of the Administrative Organization of the EU. A Comparative Approach*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2020, s. 211.

<sup>66</sup> C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure...*, s. 48, 389.

<sup>67</sup> L. de Lucia, *Conflict and Cooperation within European Composite Administration (Between Philia and Eris)*, „Review of European Administrative Law” 2012, vol. 5, no 1, s. 46, 76.

<sup>68</sup> O administracyjnej atmosferze traktatów założycielskich pisze M.P. Chiti, *Forms of European...*, s. 39. Można powtórzyć za P. Lisowskim, że administracji publicznej – co będzie prawdą także w odniesieniu do administracji w UE – można przypisać cechę niepomijalności, wynikającą z jej systemowej niezbędności, nieodzowności. Nie oznacza to jej niezmienności, co nie zawsze prowadzi do pełnego utrzymania jej niepomijalności, *idem*, *Między niepomijalnością administracji...*, s. 188-189.

<sup>69</sup> M.W. Bauer, J. Trondal podkreślają jego zmienny i dynamiczny charakter przez sformułowanie „system in the making”, *idem*, *The Administrative System...*, s. 6. Zob. też M. Ruffert, *Law of Administrative Organization...*, s. 199.

<sup>70</sup> Tak pisze E. Chiti o systemie administracyjnym UE w obszarze rynku wewnętrznego (w zakresie usług finansowych oraz unii ekonomicznej i monetarnej) w odpowiedzi UE na kryzys finansowy i budżetowy z roku 2010, *idem*, *In the Aftermath of the Crisis...*, s. 311-312. Elementy te są jednak charakterystyczne dla całości systemu administracyjnego, niezależnie od czasu.

i oczekiwania odnośnie do zdolności administracyjnej UE<sup>71</sup> w obliczu szeregu politycznych, społecznych i gospodarczych wyzwań<sup>72</sup>. Znaczące były także kolejne rozszerzenia geograficznego i kulturowego obszaru administracyjnego, a to z racji akcesji do UE państw o wyraźnie różnych tradycjach konstytucyjnych i zakorzenionych w nich systemach administracyjnych<sup>73</sup>. Procesowi rozszerzania pod względem zadań i obszaru towarzyszył proces określany jako fragmentaryzacja (funkcjonalna) i dezagregacja (podmiotowa). Proces wewnętrzny zróżnicowania europejskiego systemu administracyjnego widoczny jest – z jednej strony – w budowaniu „unii różnych prędkości”, „unii sektorowych”, korzystaniu przez państwa z klauzul *opt-outs*, częściowym uczestnictwie w niektórych politykach, a z drugiej strony – we włączaniu w nie na podstawie umów państw spoza UE<sup>74</sup>. Tworzone są relacje w ramach wybranej grupy państw członkowskich UE/EOG, bez angażowania pozostałych lub włączenie ich na specjalnych zasadach (np. strefa Schengen, strefa Euro)<sup>75</sup>. Wynikiem jest – jak pisze E. Chiti – „architektura administracyjna o zmiennej geometrii” (*variable geometry administrative architecture*)<sup>76</sup>. O cechach systemu administracyjnego UE decydowało też uczestniczenie przez administrację europejską w globalnym procesie reform w duchu *good governance* i pojawienie się nowych form administrowania. Unia, tak jak państwa członkowskie, podążała za globalnym trendem przekazywania i dzielenia zarządzania w różnych kierunkach, włączając w realizację zadań administracyjnych również podmioty prywatne<sup>77</sup>. M.W. Bauer i J. Trondal postrzegają powstający od ponad 60 lat administracyjny system UE dialektycznie, jako system charakteryzujący się instytucjonalnymi innowacjami i naśladownictwem, organizacyjną fragmentaryzacją i integracją, a także instytucjonalną kontynuacją i zmianą<sup>78</sup>. Ta dynamika administracji UE jest pokłosiem zmiennego i ewoluującego kształtu samej organizacji oraz jej prawa<sup>79</sup>. Od początku nie było wiadomo, czym Wspólnota, a potem

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 210. O pojęciu zdolności administracyjnej zob. J. Supernat, *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 131 i n.

<sup>72</sup> P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy*..., s. 2.

<sup>73</sup> C. Harlow, G. della Cananea, P. Leino, *Introduction: European administrative law – a thematic approach*, [w:] C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea (eds.), *Research handbook*..., s. 2; także C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure*..., s. 53-55.

<sup>74</sup> H.C.H. Hofmann, *European administration: nature*..., s. 31. Zob. też E. Chiti, *In the Aftermath of the Crisis*..., s. 318-322.

<sup>75</sup> Więcej przykładów z zakresu rynku wewnętrznego i unii monetarnej zob. E. Chiti, *In the Aftermath of the Crisis*..., s. 318-322.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 318.

<sup>77</sup> C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure*..., s. 42-43. Zob. także R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza*..., s. 46.

<sup>78</sup> M.W. Bauer, J. Trondal, *The Administrative System*..., s. 2.

<sup>79</sup> Dobrze element zmienności Unii Europejskiej i jej administracji oddaje określenie użyte przez B. de Wittego: „Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny w toku”, *idem*, *Unia Europejska*

Unia, mają być i jaki jest planowany czy przewidywany finalny wynik integracji<sup>80</sup>. Unia zmieniała i nadal zmienia siebie i tworzące ją państwa członkowskie<sup>81</sup>.

Chcąc przybliżyć pluralistyczną i relacyjną strukturę administracji w UE, należy zacząć od stwierdzenia, że z perspektywy organizacyjnej jest to w przeważającym stopniu nadal administracja dualistyczna. Perspektywa federalna jest niezbędna do zrozumienia administracyjnej organizacji UE<sup>82</sup>. Ta podstawowa dwupoziomowa struktura przetrwała kolejne rozszerzenia UE i zmiany traktatów założycielskich, chociaż sposób działania zmienił się radykalnie na przestrzeni lat<sup>83</sup>. W literaturze wskazuje się, że tzw. procedury kompozytowe (złożone, mieszane) kwestionują tradycyjny model federalistycznego wykonywania prawa UE oraz pojęć unijnej administracji bezpośredniej i pośredniej<sup>84</sup>.

*jako międzynarodowy eksperyment prawny*, [w:] G. de Burca, J.H.H. Weiler, *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, red. naukowy polskiego wydania R. Grzeszczak, przeł. J. Brzeziński, L. Nowosielska, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014, s. 31 i n. Unia jest na tyle wyjątkową organizacją, że raczej nie może służyć za kandydata do uogólniających studiów nad organizacją międzynarodową. Zarazem stanowi pewien model godny upowszechnienia, chociaż inspiracja i wyciąganie wniosków z koncepcyjnego i praktycznego rozwoju to nie to samo co naśladownictwo. Zob. M. Siems, *Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2018, s. 280 i n.

<sup>80</sup> W nauce podejmowane były próby konstruowania docelowego modelu strukturalnego integracji europejskiej jako „europejskiego państwa federalnego”, realizującego ideę „coraz ściślejszego związku między narodami Europy”. Na drugim biegunie głównych koncepcji rozwojowych jest „Europa ojczyzn”. Występują też koncepcje pośrednie, zob. J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony a tendencje rozwojowe Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 153-167 i cytowana tam obszerna literatura. Jak pisze przywołany autor, „Traktat z Lizbony stanowi krok w kierunku realizacji wizji «Europy federalnej», wzmacnia elementy federalistyczne, które dotychczas były obecne w UE, zarazem jednak nie przesądza, czy i kiedy koncepcja «Europy federalnej» mogłaby być zrealizowana. Ewolucja ta następuje w fazie, w której szeroki zasięg i aprobatę wydaje się mieć w dalszym ciągu koncepcja «Europy ojczyzn»”. R. Grzeszczak podkreśla, że federalna UE nie oznacza jednak państwowości federalnej, a reguły dotyczące podziału i rozgraniczania kompetencji wyraźnie wskazują, że Unia nie może stać się państwem, w tym państwem federalnym, R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza ...*, s. 85.

<sup>81</sup> Jak pisze J. Jaskiernia, „System polityczny UE jest też częścią systemów politycznych państw członkowskich. Wprowadza to nową jakość do poznania zmian i kierunków ewolucji systemów narodowych, które faktycznie nie są już *stricte* narodowe. System polityczny UE wywiera też wpływ na partykularne systemy państw członkowskich oraz na ich elementy składowe”, *idem*, *Traktat z Lizbony...*, s. 158. W literaturze wskazuje się przede wszystkim na zmianę wewnętrznych relacji między organami ustawodawczymi, wykonawczymi i sądowymi w poszczególnych państwach, zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 59.

<sup>82</sup> M. Ruffert, *Law of Administrative Organization...*, s. 196.

<sup>83</sup> C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure...*, s. 47.

<sup>84</sup> Procedury kompozytowe (złożone) to jeden z rodzajów wieloetapowej współpracy ustanowionej przez regulację prawa UE. Cechą charakterystyczną procedur kompozytowych jest kumulacja kompetencji organów różnych jurysdykcji w jednej sprawie, tzn. organ administracji krajowej nie może wykonywać swoich kompetencji w postępowaniu administracyjnym, jeżeli organ administracji własnej UE nie zajął stanowiska w tej samej sprawie. Kompetencje mogą być także współdzielone przez organy administracji krajowej z różnych państw członkowskich, zob. więcej F.B. Bastos, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, „Common Market Law Review” 2018, vol. 55, s. 101 i n.; H.C.H. Hofmann, *Decisionmaking in EU Administrative Law – The Problem of Composite Procedures*, „Administrative Law Review” 2009, no. 61, s. 199 i n.; G. della Cananea, *The European Union’s Mixed Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” Winter 2004, vol. 68, no. 1, s. 199-205, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lp> [dostęp 2.03.2018]; A. Krawczyk, *Postępowanie wielostopniowe (przed organami*

Podobnie rzecz ma się z rozwiązaniami organizacyjnymi. Przykładem zatarcia także granic instytucjonalnych są zdecentralizowane agencje unijne. M. Ruffert podkreśla jednak, że ta separacja administracji publicznej wciąż obowiązuje. Konieczność przypisania danej aktywności odpowiednio administracji krajowej lub administracji własnej UE wynika z zasad kontroli sądowej i odpowiedzialności administracyjnej (odpowiedzialności odszkodowawczej)<sup>85</sup>. Legalność działań administracji pozostaje związana z odrębnymi poziomami europejskiej przestrzeni administracyjnej<sup>86</sup>. W samej rzeczy, jeśli wbrew temu twierdzeniu podział na administrację dualistyczną ulega zatarciu, natychmiast rodzi się problem sądowej kontroli legalności działania<sup>87</sup>. Ponadto wydaje się, że w istocie tylko administracja dualistyczna może być zintegrowana. Proces administracyjnej integracji nie oznacza przecież utworzenia jednego ośrodka centralnego w miejsce działających wspólnie podmiotów unijnych i krajowych, pochodzących z różnych jurysdykcji<sup>88</sup>.

*administracyjnymi UE i organami administracji krajowej*), [w:] M.P. Baran *et al.*, *Europeizacja prawa administracyjnego*, System..., nb 52-61. M. Wilbrandt-Gotowicz wyróżnia zintegrowane postępowania administracyjne, a w nim model scentralizowany złożony, model zdecentralizowany złożony i modele mieszane, *eadem*, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 265 i n. Ł. Prus wskazuje trzy modele procedur kompozytowych: 1) wertykalny – oparty na współdziałaniu pomiędzy organami UE i organami administracji państw członkowskich; 2) horyzontalny – oparty na współdziałaniu pomiędzy organami różnych państw członkowskich (bez udziału organów administracji UE); 3) trójstronny (czasem nazywany hybrydowym) – oparty na współpracy pomiędzy organami co najmniej dwóch państw członkowskich i organu administracji UE, zob. Ł. Prus, B. Kowalczyk, *Redefiniowanie pojęć prawa administracyjnego w warunkach umiędzynarodowienia relacji administracyjnych*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 82.

Procedury kompozytowe są na tyle upowszechnione w prawie UE, że ich definicja znalazła się w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, opracowanego przez grono akademików i praktyków zrzeszonych w sieci badawczej nad prawem administracyjnym Unii Europejskiej ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*). Konsensus definicyjny zawiera art. I-4 pkt 4: „postępowanie złożone” oznacza „postępowanie administracyjne, w którym organy administracji UE i Państwa Członkowskiego lub organy administracji różnych Państw Członkowskich mają różne funkcje, które są współzależne. «Postępowanie złożone» może również oznaczać połączenie dwóch postępowań administracyjnych, które są ze sobą bezpośrednio związane”, *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, zespół red. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller *et al.*, red. wydania polskiego M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, przeł. M. Ziental, P. Drobek, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 28. Poszerzoną wersję stanowi anglojęzyczne wydanie P. Craig, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (eds.), *ReNEUAL. Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford University Press, Oxford 2017.

<sup>85</sup> M. Ruffert, *Law of Administrative Organization...*, s. 196.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 196.

<sup>87</sup> Zob. więcej H.C.H. Hofmann, *Decisionmaking in EU Administrative Law...*, s. 200-201; H.C.H. Hofmann, M. Tidghi, *Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks*, “European Public Law” 2014, vol. 20, no. 1, s. 147 i n.; M. Eliantonio, *Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of ‘Composite Procedures’*, “Review of European Administrative Law” 2014, vol. 7, no. 2, s. 65 i n.; G. Lisi, M. Eliantonio, *The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots*, “European Papers” 2019, vol. 4, no. 2, s. 598 i n.; M. Niedźwiedz, *Sądowa kontrola aktów administracyjnych wydawanych w ramach postępowań administracyjnych złożonych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.12.1992 r., C-97/91, Oleificio Borelli SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 12, s. 53 i n.

<sup>88</sup> Zob. też M. Chamon, *The Influence of ‘Regulatory Agencies’...*, s. 89.

Pod względem podmiotowym (ustrojowym) administrację UE tworzą zasadniczo dwie kategorie podmiotów (będzie to zatem administracja Unii Europejskiej *sensu largo*): organy administracji publicznej państw członkowskich (określane jako administracja pośrednia – *indirect administration*) i organy administracji na szczeblu Unii Europejskiej, czyli administracja unijna (administracja bezpośrednia – *direct administration*, administracja unijna *sensu stricto*, administracja własna). W istocie administracja Unii Europejskiej jest administracją wielopoziomową (*multi-level administration*)<sup>89</sup>, albo inaczej mówiąc, systemem, w którym władza została *de iure* i *de facto* podzielona (horyzontalnie i wertykalnie) między różne szczeble i organy (*divided power system*)<sup>90</sup>. Jest to bez wątpienia uzasadnione twierdzenie, gdy weźmiemy pod uwagę brak jednego ośrodka i wewnętrzną dywersyfikację administracji na szczeblu unijnym oraz złożoność i zróżnicowanie administracji publicznej w poszczególnych państwach członkowskich. Dodatkowo pluralizm administracji w Unii Europejskiej potęguje fakt, że u obu przypadkach (tj. administracji bezpośredniej i administracji pośredniej) podstawowym kryterium włączenia podmiotu do systemu administracji publicznej jest kryterium funkcjonalne. Chodzi zatem o podmioty, które wypełniają – choćby w nieznacznym (ograniczonym i komplementarnym wobec swojej zasadniczej działalności zakresie) – funkcje wykonawcze, a więc o organy administrujące, a nie tylko o organy administracji publicznej<sup>91</sup>. Obok organów na całość struktur administracyjnych składa się jeszcze druga kategoria podmiotów, tj. urzędnicy (funkcjonariusze)<sup>92</sup>.

Na poziomie UE różne instytucje i organy podejmują działania, które ze względu na swój charakter są działaniami wykonawczymi (administracyjnymi), przy czym system organów wykonawczych UE uważany jest za raczej skromny w skali wielkości UE i realizowanych przez nią polityk<sup>93</sup>. Rekonstrukcja władzy wykonawczej w systemie UE możliwa jest po łącznym zastosowaniu kryteriów podmiotowego (organizacyjnego) i przedmiotowego (funkcjonalnego)<sup>94</sup>. Główne podmioty władzy wykonawczej (polityczna władza wykonawcza, *core or political executive, the government*), to Rada Europejska, Rada i Komisja Europejska<sup>95</sup>. Obok nich występuje wiele innych podmiotów realizujących

<sup>89</sup> A. Benz, *European Public Administration as a Multilevel Administration: A Conceptual Framework*, [w:] M.W. Bauer, J. Trondal (eds.), *The Palgrave Handbook of the European...*, s. 31 i n.

<sup>90</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 43, 183.

<sup>91</sup> Zob. J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 135.

<sup>92</sup> J. Boć, *Struktury*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 152; zob. też P. Lisowski, *Relacje strukturalne...*, s. 63. Na poziomie UE zob. wyróżnienie administracji urzędniczej dokonane przez J. Supernata, *idem*, *Administracja Unii...*, s. 9. Tej kategorii dotyczy art. 298 TFUE stanowiący o „otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”.

<sup>93</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 124.

<sup>94</sup> *Passim*.

<sup>95</sup> D.M. Curtin, *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 49 i n. J. Supernat do administracji politycznej zalicza Radę

funkcje wykonawcze (*the administration, administrative executive at the EU level, the bureaucracy*). Można tu umieścić wszystkie europejskie instytucje i organy wykonujące zadania w procesie implementacji prawa UE, zarządzania unijnymi politykami oraz wypełniania różnych administracyjnych i technicznych funkcji<sup>96</sup>. W poszukiwaniu generalnego określenia warto sięgnąć do prac ReNEUAL i modelowego kodeksu administracji UE, gdzie organ administracji UE oznacza „instytucję, organ, urząd lub agencję Unii. Inne podmioty są także uważane za organy administracji UE, jeżeli powierzono im wykonywanie czynności administracyjnych w imieniu UE”<sup>97</sup>. Reasumując, „rozmaite organy UE podejmują liczne działania, które ze względu na swój charakter są działaniami wykonawczymi. Można zatem uznać, że w UE mamy do czynienia z władzą wykonawczą *sensu stricto* i *sensu largo*”<sup>98</sup>.

„W połowie drogi” między Brukselą a krajowymi stolicami – jak pisze obrazowo S. Cassese – spotykają się komitety, które uznawane są za prekursorów zintegrowanej administracji unijnej<sup>99</sup>. Pełnią one trzy istotne role w procesie wykonywania prawa UE: *bottom-up* – reprezentują poglądy administracji krajowej w UE; *top-down* – przenoszą polityki europejskie na grunt administracji krajowej; horyzontalnie – rozpoczynają i ułatwiają dialog między krajowymi administracjami<sup>100</sup>. Nawet nie będąc stałą strukturą administracyjną, komitety tworzą zintegrowane organy państw członkowskich i Komisji (w ramach systemu komitologii)<sup>101</sup>.

Na szczególną uwagę w systemie administracyjnym UE zasługują agencje regulacyjne (agencje zdecentralizowane)<sup>102</sup>, które pełnią kluczową rolę w procesie

---

Europejską i Radę, Komisję zaś do administracji wykonawczej, wskazując jednocześnie, że także Komisji nie można odmówić pewnego charakteru politycznego, *idem, Administracja Unii...*, s. 9.

<sup>96</sup> F. Coman-Kund, *European Union Agencies as Global Actors. A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, FRONTEX and Europol*, Routledge, Abingdon 2018, s. 16 i cyt. literatura.

<sup>97</sup> *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 29. Jak piszą twórcy modelowego kodeksu w objaśnieniach, zdanie pierwsze definicji jest zgodne z brzmieniem wielu przepisów TFUE. Natomiast zdanie drugie, inspirowane prawem wtórnym, ma zapobiec próbie uniknięcia stosowania modelowego kodeksu/związania modelowym kodeksem przez delegowanie zadań administracyjnych podmiotom innym niż wymienione w zdaniu pierwszym, np. osobom, które działają w imieniu UE. Są to różne motywacje od tych, które przyświecają powołaniu definicji ReNEUAL w tym miejscu, jednak ostatecznie taki zakres „organów administrujących” oddaje rzeczywiste zaangażowanie różnych podmiotów w proces administrowania.

<sup>98</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 185.

<sup>99</sup> M. Ruffert, *Law of Administrative Organization...*, s. 199.

<sup>100</sup> S. Cassese, *The Administrative State...*, s. 82-83. Są też inne komitety – eksperckie, które obok agencji i sieci wypełniają przestrzeń regulacyjną, zob. np. E. Mathieu, *Networks, Committees, or Agencies?: The many faces of the EU regulatory space*, “TARN Working Paper” 2017, no. 10, <http://tarn.maastrichtuniversity.nl/publications/tarn-working-papers/> [dostęp 27.11.2017].

<sup>101</sup> M. Ruffert, *Law of Administrative Organization...*, s. 199.

<sup>102</sup> Nie ma jednej definicji zdecentralizowanych agencji, ponieważ nie ma jednego modelu agencji. Powszechnym podejściem jest określenie charakterystycznych cech agencji. W dokumencie towarzyszącym Wspólnemu oświadczeniu Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji (lipiec 2012, [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf) [dostęp 16.07.2020]), zostały wskazane następujące cechy

(administracyjnej) integracji<sup>103</sup>. Agencje są uznawane za formę decentralizowania działań wykonawczych na poziomie Unii, po pierwsze, z powodu przejmowania kompetencji od Komisji, po drugie – ze względu na strukturalną integrację krajowych organów administracji i włączenie ich w działalność agencji. Agencje formalizują i instytucjonalizują współpracę państw członkowskich UE, krajowe administracje pełnią w agencjach istotną rolę (zarządy są zdominowane przez przedstawicieli państw członkowskich), z tego powodu, jak zauważa M. Chamon, logika ponadnarodowości nie jest dominująca w ich przypadku<sup>104</sup>. Z uwagi na przydzielone zadania umieszcza się je na skrzyżowaniu funkcji implementacyjnej z funkcją decyzyjną, pomiędzy ekspercką a polityczną naturą administracji, w złożonym środowisku *governance*<sup>105</sup>. Motyw przewodni ich tworzenia – oparty na logice funkcjonalizmu – to efektywność i sprawność (operatywność), a zatem agencje mają zapewnić jednolitość stosowania unijnej polityki i prawa, zwłaszcza tam, gdzie pełna harmonizacja prawa nie jest możliwa czy pożądana. Ich zadaniem jest też zwiększenie wiarygodności i widoczności administracji UE w określonym obszarze działania, stworzenie możliwości większego zaangażowania różnych podmiotów, a także odciążenie Komisji<sup>106</sup>. Argumentami za tworzeniem agencji są m.in. polityczna neutralność technicznych i naukowych ocen, wzmocnienie wiarygodności i zaufania do unijnego procesu decyzyjnego (w swym początkowym okresie funkcjonowania agencje były postrzegane jako potencjalny substytut komitologii), budowa odpowiedniej infrastruktury administracyjnej na poziomie europejskim oraz umożliwienie, wzmocnienie i koordynowanie współpracy państw członkowskich, a tym samym też zdobywanie czy

---

charakterystyczne agencji: „A European regulatory agency is a body governed by European law; It is set up by an act of secondary legislation (regulation/joint action/decision); It has its own legal personality; It sometimes takes legally binding individual decisions for third parties; It most often receives financial contribution from the Community budget; It is most often a permanent body which has its seat in one of the Member States of the European Union; It has financial and administrative autonomy and is independent in the execution of the assigned mission/tasks”. (Analytical Fiche Nr° 1 Definition and classification of “European Regulatory Agency”, [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/fiche\\_1\\_sent\\_to\\_ep\\_cons\\_2010-12-15\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/fiche_1_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf), s. 2 [dostęp 31.05.2020]).

Różne definicje agencji podaje M. Chamon, *EU Agencies. Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 5-15. Definicja zaproponowana przez tego autora składa się z czterech elementów i brzmi następująco: „[...] EU agencies are defined [...] as permanent bodies under EU public law, established by the institutions through secondary legislation, and endowed with their own legal personality”, *ibidem*, s. 15.

<sup>103</sup> Tworzenie agencji (*agencification*) uznawane jest za jedną z istotniejszych organizacyjnych innowacji w procesie kształtowania administracji w UE. Badaniem tego zjawiska zajmuje się m.in. *The Academic Research Network on EU Agencies and Institutional Innovation* (TARN) (wcześniej *The Academic Research Network on Agencification of EU Executive Governance*), <https://tarn.maastrichtuniversity.nl/about/> [dostęp 16.07.2020]. *Agencification* ma też wymiar globalny i krajowy.

<sup>104</sup> M. Chamon, *The Influence of ‘Regulatory Agencies’...*, s. 65.

<sup>105</sup> F. Coman-Kund, *European Union Agencies...*, s. 53.

<sup>106</sup> *Ibidem*, s. 24.



odbudowywanie społecznego zaufania w odniesieniu do skutecznego implementowania polityk unijnych.

Jako widoczna i ważna część systemu administracji UE<sup>107</sup>, bez której trudno już dzisiaj wyobrazić sobie jego funkcjonowanie, agencje – podobnie jak komitety – przełamują wskazany wcześniej dualistyczny podział administracji w UE. Są organami UE, ale nie mogą być w prosty sposób zaliczone do administracji bezpośredniej. Z uwagi na wewnętrzne (m.in. na organizację wewnętrzną, tryb podejmowania rozstrzygnięć) i zewnętrzne (zakres zadań i kompetencji, sposób ich wykonywania, relacje z podmiotami zewnętrznymi) uwarunkowania prawne agencje znajdują się pomiędzy instytucjami UE a państwami członkowskimi i nie pasują do sztywnego podziału na bezpośrednią i pośrednią administrację UE. Relacje z państwami członkowskimi i ich organami są zbudowane na modelu sieciowym. Zasadniczo agencje są rodzajem *primus inter pares* wśród krajowych organów, formalnie nie są wobec nich hierarchicznie zwierzchnie, chociaż w praktyce mają istotny głos i wpływ na uczestników ustanowionej sieci<sup>108</sup>. Władza tych wykonawczych subcentrów<sup>109</sup> ulega sukcesywnemu rozszerzaniu, polegającemu na stopniowym wzmacnianiu regulacyjnej i decyzyjnej władzy<sup>110</sup> oraz umacnianiu pozycji agencji w koordynacji administracyjnych sieci i kontroli ich uczestników<sup>111</sup>. Często zadania i kompetencje agencji są znacznie silniejsze niż wspieranie państw członkowskich w implementacji polityk i prawa unijnego. Gromadzenie, wymiana i udostępnianie informacji, ułatwianie współpracy czy zarządzanie siecią są domeną większości (jeśli nie wszystkich), ale część z nich wyposażona jest także w kompetencje wykonawcze, operacyjne, decyzyjne, kontrolne i nadzorcze<sup>112</sup>. Stanowi to wyraźny kierunek rozwoju administracji UE, mianowicie konsolidacyjny czy też centralizacyjny<sup>113</sup>. Trzeba jednak

<sup>107</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 116.

<sup>108</sup> M. Everson, E. Vos, *European Agencies: What about the Institutional Balance?*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2014/4, s. 6, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2467469](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2467469) [dostęp 27.11.2018].

<sup>109</sup> Tak określają agencje M.W. Bauer, J. Trondal, *The Administrative System...*, s. 9. F. Coman-Kund sytuuje je podobnie, wskazując, że są to „second layer bodies of the EU institutional system”, *idem, European Union Agencies...*, s. 26.

<sup>110</sup> Szerzej zjawisko wraz z jego ograniczeniami analizuje E. Chiti, *In the Aftermath of the Crisis...*, s. 313-318; zob. też C.F. Bergström, *Shaping the new system for delegation of powers to EU agencies: United Kingdom v. European Parliament and Council (Short selling)*, „Common Market Law Review” 2015, vol. 52, s. 219 i n.; obszerna analiza tego orzeczenia także M. Kruś, *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021, s. 133 i n.

<sup>111</sup> Zob. R. Stankiewicz, *Koordinacja w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis, rozdział VII. *Koordinacja organów administracji w ramach unijnych sieci administracji*.

<sup>112</sup> Funkcjonalna klasyfikacja agencji opiera się na propozycji E. Chitiego, *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, „Common Market Law Review” 2009, vol. 46, iss. 5, s. 1403.

<sup>113</sup> Zob. O. Lynskey, która pisze o instytucjonalnym aspekcie reformy ochrony danych osobowych, *The 'Europeanisation' of Data Protection Law*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2017, vol. 19, s. 252-286; B. Kowalczyk, *Tendencje centralizacyjne we Wspólnym Europejskim Systemie Azylowym*,

zauważyć, że zmiana modelu z płaskiej sieci na rodzaj hierarchii rodzi problem wewnętrznej konfiguracji instytucjonalnej agencji i nie tylko w katalogu zadań i kompetencji agencji, ale także w jej strukturze wewnętrznej należy poszukiwać odpowiedzi na rzeczywiste relacje między agencją a państwami członkowskimi<sup>114</sup>. Administracja UE wykorzystuje zhierarchizowane struktury w zależności od polityki, w razie potrzeby reakcji na sytuację (często kryzysową), w odpowiedzi na nowy, pilny, a nawet potencjalny problem w danym obszarze, czy brak efektywności dotychczasowych środków harmonizujących (regulacji prawnych)<sup>115</sup>. Jak zauważa E. Chiti, Unia i jej polityczni aktorzy szybko zorientowali się, że unijna administracyjna maszyna jest instrumentem integracji, albo co najmniej mechanizmem zapobiegającym dezintegracji<sup>116</sup>. Sytuacje kryzysowe uzasadniają także, o czym będzie mowa poniżej, podział funkcji wykonawczych (kompetencji do działań wykonawczych) między agencją a organy państw członkowskich. Raz podjęte regulacje i przedsięwzięte działania zachęcają do rozszerzania mandatu agencji na sytuacje bieżącego funkcjonowania administracji publicznej.

Komitety i agencje stanowią przykłady najbardziej charakterystycznej struktury (procedury) administracji UE – sieci<sup>117</sup>. W najogólniejszym ujęciu przeróżne postacie współpracy dadzą się sprowadzić do modelu sieci, rozumianych jako zespół (kompleks, całość) różnych podmiotów (organizacji) działających razem w ustrukturyzowany mniej lub bardziej sposób po to, by zrealizować wspólny cel<sup>118</sup>. Jak pisze J. Supernat, „znajomość istniejących tutaj modalności jest istotna dla zrozumienia obecnej struktury [...] administracji (i struktury władzy wykonawczej w UE) oraz zarządzania przez sieci (*management by networks*), a także procesu kształtowania się europejskiej przestrzeni

---

[w:] B. Jaworska–Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 599-614; J. Santos Vara, *The European Border and Coast Guard in the New Regulation: Towards Centralisation in Border Management*, [w:] S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, Florence 2020, s. 67 i n.

<sup>114</sup> P. De Bruycker, *The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic*, “European Papers” 2016, vol. 1, no. 2, s. 562. Zob. też M. Chamon, *The Influence of ‘Regulatory Agencies’...*, s. 89-90.

<sup>115</sup> Rozwiązania tego rodzaju mogą być dyskusyjne z punktu widzenia granic integracji i utrzymania odpowiedniego stopnia autonomii organów krajowych.

<sup>116</sup> E. Chiti, *In the Aftermath of the Crisis...*, s. 312. Autor odnosi się do kryzysu finansowego, ale jest to także prawdziwe stwierdzenie w sprawie kryzysu migracyjnego w Europie.

<sup>117</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 116; *idem*, *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016, s. 102.

<sup>118</sup> F. Lafarge, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, “European Public Law” 2010, vol. 4, no. 16, s. 615-616; zob. też E. Mastenbroek, D. Sindbjerg Martinsen, *Filling the gap in the European administrative space: The role of administrative networks in EU implementation and enforcement*, “Journal of European Public Policy” 2018, vol. 25, no. 3, s. 422-435.

administracyjnej (*European Administrative Space*)<sup>119</sup>, której sieci są podstawowym elementem. Sieci otwierają możliwości współpracy między porównywalnymi (wyspecjalizowanymi), równorzędnymi podmiotami administracji publicznej krajów członkowskich oraz w ich relacjach z Komisją i innymi organami Unii (np. agencjami)<sup>120</sup>. Administracyjne sieci mają różny charakter: informacyjny, planistyczny, egzekucyjny<sup>121</sup>. Różne są także stopnie ich strukturalizacji i intensywności współpracy<sup>122</sup>. Argument stojący za ustanowieniem sieci jest głównie natury funkcjonalnej<sup>123</sup> – sieci mają wypełnić lukę między ponadnarodowym stanowieniem prawa a rozproszoną krajową implementacją wspólnych przepisów<sup>124</sup>. Podstawowym zadaniem sieci jest egzekwowanie prawa unijnego przez integrowanie krajowych regulatorów i funkcjonariuszy w ramy unijne<sup>125</sup>.

Tak zwana administracja pośrednia jest równie trudna do jednoznacznego określenia, jednakże z innych powodów niż pozapaństwowa (ponadnarodowa) bezpośrednia administracja unijna<sup>126</sup>. Administracja publiczna w poszczególnych państwach członkowskich nadal różni się znacznie, choć dostrzega się także dominujące wzorce i wiele cech wspólnych państwowych systemów administracyjnych<sup>127</sup>. Trwałego zróżnicowania administracji pośredniej strzegą Traktaty, stanowiąc o równości państw członkowskich, poszanowaniu ich tożsamości narodowej, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, poszanowaniu podstawowych funkcji państwa<sup>128</sup>, czy też poszanowaniu różnych systemów i tradycji prawnych<sup>129</sup> oraz historii,

<sup>119</sup> J. Supernat, *Sieci administracyjne...*, s. 102.

<sup>120</sup> Szerzej na temat sieci J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 226; *idem*, *Administracja Unii...*, s. 116 i n.

<sup>121</sup> Zob. więcej J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 118-121. Dalsza typologia sieci oraz przykłady zob. *idem*, *Sieci administracyjne...*, s. 105-111.

<sup>122</sup> Zob. przykłady opisane przez R. Grzeszczaka, *Władza wykonawcza...*, s. 104-107.

<sup>123</sup> Choć bywa krytykowany, zob. E. Mastenbroek, D. Sindbjerg Martinsen, *Filling the gap...*, s. 424-425.

<sup>124</sup> *Ibidem*, s. 424.

<sup>125</sup> F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 597 i n.

<sup>126</sup> Przykładowo ReNEUAL nie próbuje zdefiniować organu administracji państw członkowskich. Jak czytamy w Objasnieniach, „nawet nie usiłowano stworzyć wyczerpującej listy definicji, a jedynie skupiono się na tych, które mogą okazać się istotne z punktu widzenia możliwych problemów interpretacyjnych”, zob. I-4 *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 29, 34.

<sup>127</sup> Jak się powszechnie zauważa, europeizacja (konwergencja) nie oznacza unifikacji administracji krajowych. Nie jest to ani możliwe, ani pożądane. Nie ma jednego, uniwersalnego modelu administracji publicznej, który miałby być narzucony czy dobrowolnie przyjęty przez kraje członkowskie UE, G. Rydlewski, *Problemy europeizacji...*, s. 100 i n. Więcej na temat administracji krajowej z perspektywy komparatystycznej, zob. np. S. Kuhlmann, H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2014; rozdziały poświęcone poszczególnym państwom europejskim w A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks...*

<sup>128</sup> Art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202/1 z 7.06.2016 r. (dalej TUE).

<sup>129</sup> Art. 67 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202/47 z 7.06.2016 r. (dalej TFUE).

kultury i tradycji narodów Europy (preambuła TUE). Prawną i formalną niezależność państw członkowskich w określaniu struktur władzy państwowej, w tym administracji publicznej, wyraża zasada autonomii instytucjonalnej państw. To z prawa krajowego ostatecznie wynika, jaki podmiot mieści się w pojęciu administracji publicznej.

W prawie UE pojęcie krajowej administracji publicznej nie ma jednolitej, a przy tym dostatecznie ogólnej definicji. Używane są takie terminy jak: struktury polityczne i konstytucyjne, samorząd regionalny i lokalny<sup>130</sup>, administracja publiczna<sup>131</sup>, rządy centralne, organy regionalne, lokalne i inne władze publiczne<sup>132</sup>. W prawie wtórnym dominuje ujęcie funkcjonalne, podobnie jak w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE)<sup>133</sup>. Emanacją państwa jest szeroko pojęty aparat administracyjny, obejmujący organy administracji publicznej w wąskim znaczeniu i te podmioty, które nie należąc do administracji publicznej organizacyjnie, wykonują zadania publiczne w wyniku umocowania w różnej natury (rangi prawnej) upoważnieniach<sup>134</sup>.

Administracja UE *sensu largo* wykazuje cechy specyficzne, odnoszące się do jej ustroju i interakcji podmiotów, zadań, sposobu funkcjonowania i odpowiedzialności<sup>135</sup>.

<sup>130</sup> Art. 4 ust. 2 TUE.

<sup>131</sup> Art. 45 TFUE – w kontekście zatrudnienia.

<sup>132</sup> Art. 124 TFUE.

<sup>133</sup> Więcej na ten temat A. Nowak-Far, *Stosowanie acquis de l'Union przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna...*, s. 111-113, a w najnowszej literaturze A. Cieśliński, *Rynek wewnętrzny w ujęciu strukturalnym*, [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 7. *Prawo rynku wewnętrznego*, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis, nb 15, który pisze, że „Generalnie w tej sytuacji Trybunał stara się przyjąć bardzo otwarte podejście, które nie wyczerpuje się jedynie w odniesieniu do organów czy jednostek, korzystających z władztwa publicznoprawnego w ścisłym rozumieniu i za drugorzędne uznaje formę prawną, strukturę własnościową czy stopień formalnego związania z organami władz, a nawet działalność w sferze prawa publicznego lub prywatnego”.

<sup>134</sup> K. Kiczka, *Krajowy organ administracji...*, s. 186-187. Zob. też A. Cieśliński, *Rynek wewnętrzny...*, nb 17.

<sup>135</sup> S. Cassese wskazuje dziewięć takich cech, wyróżnionych przez porównanie administracji UE *sensu stricto* z krajową administracją publiczną S. Cassese, *The Administrative State...*, s. 78-87. Po pierwsze, jest to administracja policentryczna, oceniając tylko jej organizację na poziomie Unii Europejskiej. Po drugie, dualistyczny model oparty na podziale na administrację bezpośrednią i administrację pośrednią, określane, jak już powiedziano, jako federalizm wykonawczy, oznacza, że stosowanie i wykonywanie polityk i prawa przyjętych na poziomie unijnym jest głównie zadaniem administracji państw członkowskich. W konsekwencji implementacyjna władza administracji unijnej *sensu stricto* nie jest objęta monopolem i więcej – wykonywana jest na zasadzie subsydiarności. Po trzecie, europejska administracja jest przeważnie „trójmianowa” (a często występuje nawet więcej podmiotów), a wielość tych podmiotów oznacza policentryczny proces decydowania. Kolejna cecha charakterystyczna sprowadza się do tego, że administracja unijna (tu rozumiana przez S. Cassesego wąsko, autor na myśli przede wszystkim Komisję i jej funkcję „strażnika traktatów”), nie korzysta ze specjalnych praw ani przywilejów wobec administracji krajowej, a kwestie niewywiązywania się przez państwa z zobowiązań rozstrzyga sąd unijny o ogólnej (a nie wyłącznie administracyjnej) jurysdykcji. Po piąte, administrację Unii Europejskiej cechuje „podwójna legalność”: unijna i krajowa. Ponieważ implementacja polityk i prawa jest dwupoziomowa, system procedur i środków prawnych funkcjonuje na obu poziomach. Znaczenie w tym względzie mają również zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego prawa Unii. Szóstą specyficzną cechą jest charakter unijnego *government*, który S. Cassese określa jako złożony (*composite*). Autor wskazuje na cztery istotne komponenty systemu

Sprawowanie władzy publicznej (administracji publicznej) nie jest powiązane z jednym poziomem sprawowania rządów. Władza publiczna jest podzielona i przydzielona. Charakter administracji UE *sensu largo*, przy uwzględnieniu prymarnego podziału tej administracji na państwową i pozapaństwową, najlepiej oddaje idea federalizmu<sup>136</sup>. W podejściu tradycyjnym jest to szczególnie i charakterystyczny dla dychotomii administracji w UE typ, określane jako federalizm wykonawczy (*executive federalism*)<sup>137</sup>. Prawo unijne powinno być, co do zasady, wykonywane przez państwa członkowskie, ale w pewnych przypadkach działania wykonawcze podejmowane są także przez instytucje i organy UE. Ponadto organy krajowe wykonują prawo unijne na poziomie krajowym, a organy UE – na poziomie unijnym. M. Chamon podkreśla, że w traktatach nie przewidziano wielu formalnych opcji implementowania prawa UE między dwoma określonymi ekstremami: albo Komisja i (ewentualnie) Rada ma kompetencje do implementacji, albo państwa członkowskie<sup>138</sup>. Zwraca na to uwagę także M. Ruffert, pisząc, że normatywna recepcja kooperacyjnego poziomu w Traktacie z Lizbony jest raczej słaba<sup>139</sup>. Ta separacyjna (dualna) perspektywa nie jest jednak spójna z rzeczywistością administracyjnego *governance*. Zdaniem R. Schütze Unia Europejska, a w szczególności struktura jej prawa, ewoluowały od dualnego do kooperacyjnego federalizmu (*cooperative federalism*), do coraz bardziej kooperacyjnej prawnej rzeczywistości. Kooperacyjny federalizm to idea, w świetle której dwa poziomy rządów/administracji (*governments*) pracują razem: są komplementarnymi częściami operującymi w dzielonej sferze prawnej (*shared legal sphere*)<sup>140</sup>.

unijnych rządów: czysto europejski (Komisja, sąd), wielonarodowy i przedstawicielski (Parlament), międzyrządowy (Rada) i inter-biurokratyczny (Komitety). Po siódme, procedury decyzyjne w UE zwykle opierają się na współpracy/kooperacji (*joint*), a w warstwie aksjologicznej i formalnej zarówno organy UE, jak i organy krajowe obowiązują wspólnie zasady, uznane obecnie za prawa podstawowe (art. 41, 42 i 47 Karty praw podstawowych UE). Kontrola sądowa jest zapewniona na krajowym lub europejskim poziomie. Po ósme, prawo unijne zapewnia różne możliwości funkcjonowania względem siebie krajowych porządków prawnych. Unia wykorzystuje w tym celu trzy sposoby: harmonizuje prawo, wprowadza zasadę wzajemnego uznawania i zasadę wyboru prawa. I ostatnia cecha, rozwój unijnego prawa administracyjnego zależy od interakcji krajowych i europejskiej administracji.

<sup>136</sup> C. Harlow, G. della Cananea, P. Leino we wstępie do monografii *Research handbook on EU administrative law*, piszą, że administracja bezpośrednia i pośrednia, w rzeczywistości dzielona (*shared*) albo mieszana (*mixed*) była relatywnie prostą strukturą o semi-federalnej charakterystyce, C. Harlow, G. della Cananea, P. Leino, *Introduction: European administrative law...*, s. 2. Nie ulega wątpliwości, że Traktat z Lizbony nie przesądził o tym, że mamy obecnie do czynienia ze strukturą federalną. Wzmocnił jednak te elementy, które noszą federalistyczny charakter, J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony...*, s. 166. Zob. też E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007, rozdział II, s. 8-10, Legalis.

<sup>137</sup> H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated...*, s. 582.

<sup>138</sup> M. Chamon, *The Influence of 'Regulatory Agencies'...*, s. 66.

<sup>139</sup> M. Ruffert, *Law of Administrative Organization...*, s. 198.

<sup>140</sup> R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism...*, s. 269-270. Autor dokonuje porównawczej analizy modelu federalizmu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Unii Europejskiej. Federalizm dualny (*dual federalism*) opiera się na idei dualnej suwerenności: rząd federalny i rządy krajowe są

Określenie relacji między wielością (rządy państw członkowskich) a jednością (rządy unijne) wymaga uwzględnienia jednocześnie kilku perspektyw: funkcjonalnej, organizacyjnej i proceduralnej. Żadna z nich samodzielnie nie zapewnia pełnego zrozumienia i konceptualizacji administracji UE ani prawa administracyjnego UE<sup>141</sup>. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H. Türk formułują przy tym koncepcję funkcjonalnej jedności administracyjnych celów i zadań, organizacyjnej odrębności podmiotów administracji i proceduralnej współpracy między nimi<sup>142</sup>. Odrębne oraz wspólne organy krajowe i unijne dzielą zadania i kompetencje, kompetencje te przeplatają się, funkcjonalnie stapiając się w jeden system instytucjonalny<sup>143</sup>. Zadania związane z wykonywaniem prawa Unii Europejskiej realizowane są w coraz większym zakresie w ramach procedur współpracy i koordynacji o charakterze zarówno wertykalnym, jak i horyzontalnym. Procesy te stanowią ruch w kierunku zintegrowania administracji w Unii<sup>144</sup>. Terminologia stosowana w literaturze odzwierciedla tendencję przemian i służy konceptualizacji nowych instytucjonalnych i proceduralnych konstelacji. Określenia nie są w pełni synonimiczne, zniuansowane są przez położenie akcentu na strukturalny (organizacyjny) albo proceduralny aspekt tej współpracy, lecz w istocie pomimo zróżnicowanej nomenklatury diagnozują i opisują to samo zjawisko. Cała terminologia stosowana w doktrynie wskazuje wyraźny kierunek rozwoju polegający na powiązaniu unijnej i krajowych administracji w procesie tworzenia i wprowadzania w życie unijnych polityk i prawa. Włączenie w ten proces międzyagencyjnej współpracy stanowi dodatkowy i ciągle nowy

---

„suwerennie” równe i każdy z nich działa niezależnie w odrębnej sferze. Z kolei kooperacyjny federalizm zakłada komplementarność działań w jednej przestrzeni prawnej. Wyrazem zmiany w modelu federalizmu UE są: zanikanie sfer konstytucyjnej wyłączności po stronie państw członkowskich i UE, zanikanie wyłączności legislacyjnej i konstytucjonalizacja zasady pomocniczości, która nie pozwala zakwalifikować problemów społecznych do określonych ściśle kategorii kompetencji, ale problemy te powinny być rozwiązywane zgodnie ze zdolnością/potencjałem (*capacity*) jednego z dwóch poziomów rządzenia. Najbardziej wyrazistym dowodem na zmiany w kierunku kooperacyjnego federalizmu są dopełniające się kompetencje (*complementary competences*) podmiotów na dwóch poziomach rządzenia.

<sup>141</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 5 i n.

<sup>142</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>143</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 44.

<sup>144</sup> Koncepcję zintegrowanej administracji rozwinęli H.C.H. Hofmann i A.H. Türk. W ujęciu tych autorów pojęcie zintegrowanej administracji jest najszersze i obejmuje zróżnicowane formy administracji w UE, m.in. proceduralny model określany jako administracja złożona (*composite administration*), który polega na zaangażowaniu organów administracyjnych z różnych krajowych jurysdykcji i organy UE. Oprócz tego np. procedura komitologiczna i zdecentralizowane agencje są formami zintegrowanej administracji, zob. H.C.H. Hofmann, *Composite decision making procedure in EU administrative law*, [w:] H.C.H. Hofmann, A.H. Türk (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009, s. 136 i n.; H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated...*, s. 582. Zob też. D.M. Curtin, *Executive Power of the European Union...*, s. 65-66; E. Vos, *European Agencies and the Composite EU Executive*, [w:] M. Everson, C. Monda, E. Vos (eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2014, s. 11-12.

problem badawczy<sup>145</sup>. W piśmiennictwie mówi się o administracji złożonej (*European composite administration*)<sup>146</sup>, administracji mieszanej (*mixed administration*), administracji zintegrowanej (*integrated administration*), administracji wielopoziomowej (*multilevel administration*)<sup>147</sup> i w innym ujęciu *cross-level administration*<sup>148</sup>, czy administracji wspólnej (*joint administration*)<sup>149</sup>. Szerokie uznanie zdobyło także określenie „europejska przestrzeń administracyjna” (*European Administrative Space*), która badana jest co do zasady w dwóch nurtach: prawnoporównawczym i integracyjnym (koopeacyjnym)<sup>150</sup>. W tym drugim ujęciu europejska przestrzeń administracyjna jest synonimem zintegrowanej administracji publicznej. Jest to według definicji H.C.H. Hofmanna przestrzeń, w którym coraz bardziej zintegrowane administracje wspólnie wykonują uprawnienia przekazane UE w ramach systemu „dzielonej suwerenności” (*shared sovereignty*)<sup>151</sup>. Wszystkie fazy: od kształtowania polityki i prawa administracyjnego, po administracyjną implementację, są sprawą wspólnego działania administracji krajowej, ponadnarodowej i mieszanej, poza tradycyjną dychotomią scentralizowanego i zdecentralizowanego działania organów administracyjnych. Europejska przestrzeń administracyjna służy w tym ujęciu jako administracyjna infrastruktura wspólnego formułowania i wykonywania polityki publicznej<sup>152</sup> i ma kompensować formalne i faktyczne deficyty administracji UE *sensu stricto*<sup>153</sup>. Przyczyną zaangażowania administracji krajowej we wszystkie fazy procesu politycznego i prawnego jest także wspieranie pluralizmu administracji UE. Chodzi zatem nie tylko o niewystarczającą zdolność administracyjną administracji bezpośredniej, ale także różnice w systemach prawnych i administracyjnych państw członkowskich oraz ich społeczno-kulturowych uwarunkowaniach, które wymagają

<sup>145</sup> M. Ruffert, *Law of Administrative Organization...*, s. 202.

<sup>146</sup> O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge 2011, w szczególności E. Schmidt-Aßmann, *Introduction: European Composite Administration...*, s. 1-22. Pojęcie administracji złożonej (*composite administration*) zostało następnie wykorzystane do konceptualizacji międzynarodowej administracji złożonej (*international composite administration*) w ramach szerszego niż integracja europejska kontekstu współpracy międzynarodowej, zob. A. von Bogdandy, P. Dann, *International Composite Administration...*, s. 2013 i n.

<sup>147</sup> A. Benz, *European Public Administration...*, s. 31 i n.

<sup>148</sup> M. Eliantonio, N. Vogiatzis, *Judicial and Extra-Judicial Challenges in the EU Multi- and Cross-Level Administrative Framework*, „German Law Journal” 2021, vol. 22, iss. 3, s. 315 i n.

<sup>149</sup> H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated...*, s. 582.

<sup>150</sup> H.C.H. Hofmann, *European administration: nature...*, s. 22-23 i cyt. literatura; J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja...*, s. 78-86.

<sup>151</sup> “The European administrative space is the area in which increasingly integrated administrations jointly exercise powers delegated to the EU in a system of shared sovereignty”, H.C.H. Hofmann, *Mapping the European Administrative Space*, „West European Politics” 2008, vol. 31, no. 4, s. 662-676, s. 662.

<sup>152</sup> J. Trondal, B. Guy Peters, *A Conceptual Account of the European Administrative Space*, [w:] M.W. Bauer, J. Trondal (eds.), *The Palgrave Handbook of the European...*, s. 79. Autorzy rozważają „europejską przestrzeń administracyjną”, biorąc pod uwagę empiryczne doświadczenia płynące z jej rozwoju, rozwój zaś rozumieją jako proces instytucjonalizacji wspólnej zdolności administracyjnej.

<sup>153</sup> E. Mastenbroek, D. Sindbjerg Martinsen, *Filling the gap...*, s. 423.

zaangażowania administracji państw członkowskich od pierwszego etapu planowania po ostatni etap implementacji polityki i prawa<sup>154</sup>. Doktryna zaproponowała również koncepcję (procesową) jednej europejskiej władzy publicznej (*a European public power*) – złożonej władzy, która jest wykonywana nie przez jedną, ale przez różne administracje (krajowe i unijną)<sup>155</sup>. Nikt nie przeczy, że zintegrowany unijny administracyjny *governance* jest głęboko proceduralny w swej naturze, lecz i przemiany instytucjonalne prowadzą do głębszych zmian.

Nie wchodząc w szczegółowe ustalenia i ewentualne różnice między doktrynalnymi propozycjami, można stwierdzić, że administracja UE *sensu largo* stanowi kompleks wzajemnych organizacyjnych, kompetencyjnych i proceduralnych powiązań między administracją UE i administracjami państw członkowskich<sup>156</sup>. W modelowym, ale też ulegającym procesowi ewolucji ujęciu zaproponowanym przez E. Schmidta-Aßmanna europejska administracja złożona (*composite administration*) to sieć, która składa się z elementów informacyjnych (*data exchange*), proceduralno-decyzyjnych (*decision-making*) i kontrolnych (*control*)<sup>157</sup>. W strukturze administracji złożonej administracja unijna i administracja państw członkowskich są ustrojowo i organizacyjnie odrębne oraz odpowiedzialne za wykonywanie prawa europejskiego<sup>158</sup>. Dlatego – jak piszą H.C.H. Hofmann i A.H. Türk – fenomen administracyjnej integracji, opisywany też jako „fuzja”, nie oznacza połączenia administracji UE i państw członkowskich, prowadzącego do utraty przez nie odrębnego bytu na rzecz wspólnej jednostki posiadającej osobowość prawną<sup>159</sup>. W ten sposób uwzględnia się zasady podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie, autonomię organizacyjną i proceduralną państw członkowskich oraz zasadę subsydiarności<sup>160</sup>. Z kolei mechanizmy regulacyjne i proceduralne są ukształtowane na podstawie kombinacji dwóch zasad: hierarchicznego oraz kooperacyjnego wykonywania prawa UE. Stanowią one trzon szerszego środowiska instytucjonalnego i proceduralnego, które otacza i wspiera te przeciwstawne zasady<sup>161</sup>. „Centralizacja wykonywania prawa unijnego jest wykluczona, zarówno w sensie organizacyjnym, jak i funkcjonalnym, co równocześnie oznacza, że relacje hierarchiczne wprawdzie występują, lecz są wkomponowane w szersze ramy instytucjonalne. Alternatywą hierarchii są

<sup>154</sup> H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated ...*, s. 582.

<sup>155</sup> J. Fernandez Gaztea, *A Jurisdiction of Jurisdictions*, „Review of European Administrative Law” 2019, vol. 12, no. 1, s. 34.

<sup>156</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 40 i cyt. literatura.

<sup>157</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Introduction: European Composite Administration...*, s. 5.

<sup>158</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 40 i cyt. literatura.

<sup>159</sup> H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated ...*, s. 583.

<sup>160</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 40 i cyt. literatura.

<sup>161</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Introduction: European Composite Administration...*, s. 13. Autor wymienia np. sieci informacyjne, procedurę komitologiczną, rady i zespoły eksperckie i procedury nadzoru, *ibidem*, s. 15-21.



różnorodne formy instytucjonalnej, informacyjnej i proceduralnej współpracy”<sup>162</sup>. W ramach tego modelowego i dynamicznego założenia zintegrowanej administracji unijnej rozwijają się różne, coraz bardziej zaawansowane strukturalne i procesowe relacje wyrażające ideę federalizmu kooperacyjnego.

## 2. Prawo administracyjne w warunkach europeizacji prawa

### 2.1. Aktualizacja pojęcia

Administracja publiczna w państwie prawa działa na podstawie i w granicach prawa<sup>163</sup>. Zasada rządów prawa (*rule of law*) wyznacza administrację publiczną w Unii Europejskiej<sup>164</sup>. Z. Niewiadomski pisze, że nie sposób zdefiniować prawa administracyjnego bez wcześniejszego wyjaśnienia istoty administracji publicznej<sup>165</sup>. W kontekście uwag poczynionych powyżej na temat aktualizacji pojęcia administracji publicznej i możliwości administracji w UE wydaje się, że zasadności pytania, co jest prawem administracyjnym w warunkach istnienia Unii Europejskiej i członkostwa państwa w tej organizacji, nie trzeba szczegółowo uzasadniać. Mówiąc o pojęciu prawa administracyjnego, zawsze należy brać pod uwagę czynniki je kształtujące<sup>166</sup>, a wśród nich dominujące dzisiaj zjawisko europeizacji prawa publicznego. Przedmiotem rozważań tego podrozdziału książki jest pojęcie prawa administracyjnego poddanego temu procesowi, a w rezultacie nowe cechy, cele i funkcje prawa administracyjnego związane z członkostwem państwa (w konkretnym przypadku Polski<sup>167</sup>) w UE. Nie chodzi zatem o zdanie w tym miejscu pełnej (ani nawet skrótowej) relacji z prezentowanych w różnych okresach poglądów przedstawicieli doktryny na temat możliwych ujęć definicyjnych uwzględniających

<sup>162</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 40. Zob. też H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated...*, s. 583.

<sup>163</sup> Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>164</sup> Art. 2 TUE. Zob. J. Jeżewski, *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Presscom, Wrocław 2014, s. 15 i n.

<sup>165</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, nb 1. J. Zimmermann wyraża stanowisko o wątpliwym znaczeniu definiowania prawa administracyjnego, co nie zmienia faktu, że niezależnie od sposobu jego definiowania i niezależnie od tego, czy w ogóle je zdefiniowano, pojęcie prawa administracyjnego stanowi aksjomat tego prawa przez to, że w jakimkolwiek ujęciu wydobywane są cechy podstawowe, wyodrębniające tę dziedzicę, *idem*, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 29.

<sup>166</sup> Z. Duniewska pisze, że prawo administracyjne kształtowały i kształtują liczne czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Jest to prawo uwarunkowane historycznie, geograficznie, społecznie, politycznie i ekonomicznie: „Jest ono współzależne czasowo i przestrzennie, odzwierciedla rzeczywistość *hoc loco et hoc tempore*”, *eadem*, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, nb 52.

<sup>167</sup> Nie wszystkie uwagi będą miały charakter generalny, ponieważ konstytucje państw członkowskich mają znaczenie, jeżeli chodzi o ustalenie wzajemnych relacji między porządkami prawnymi państw i UE, a regulacje tych konstytucji i praktyka konstytucyjna są różne.

rozmaite kryteria wyodrębnienia prawa administracyjnego<sup>168</sup>. Bo choć kwestia wyznaczenia pojęcia prawa administracyjnego była i jest priorytetowa, nie jest to pojęcie, które może być stworzone w wymiarze absolutnym i niezmiennym<sup>169</sup>. Jak zauważył J. Boć, „ilość logicznych ujęć budowania pojęcia prawa administracyjnego jest wprawdzie znaczna, ale ograniczona”<sup>170</sup>. I dalej, „Żadna z [...] definicji nie jest «błędna» w jakimś bezwzględnym sensie, bo każdej z nich można użyć dla odpowiedniego zakresu zjawisk i w odpowiednim celu. Natomiast każda z nich może się stać bezużyteczna, gdy się jej zechce używać w sposób absolutny, tj. niezależnie od danych warunków historycznych i w celu, do którego się zmierza, i w sposób wyłączny, tj. nie dopuszczający zastrzeżeń i korektur lub równoczesnych określeń innych. Nie da się bowiem żadnego działu prawa wyznaczyć w sposób absolutny i wyłączny”<sup>171</sup>.

Z. Duniewska, charakteryzując prawo administracyjne, podkreśla, że jest ono „specyficzną, najbardziej rozbudowaną, niejednorodną, wielopłaszczyznową, swoiście interdyscyplinarną, wielowarstwową i zmienną funkcjonalnie gałęzią prawa. Prawo to buduje swój system w szerszej ujmowanym systemie prawa polskiego”<sup>172</sup>. Tworząc system (w relacji do całego systemu prawa obowiązującego na terytorium RP można mówić o podsystemie), prawo administracyjne jest porządkiem integralnym<sup>173</sup>.

Nawiązując tylko do jednej z cech prawa administracyjnego wskazanych powyżej, tj. jego niejednorodności, należy przypomnieć, że od 1 maja 2004 r. prawo administracyjne

<sup>168</sup> Doskonale temu celowi służy rozdział autorstwa Z. Duniewskiej *Prawo administracyjne – wprowadzenie w Systemie prawa administracyjnego*. „Analiza piśmiennictwa dowodzi, że na przestrzeni lat stosowano rozmaite kryteria pozwalające, w przeświadczeniu definiującego, na zdefiniowanie prawa administracyjnego. Najistotniejszymi, często łączonymi kryteriami wyznaczenia definicji tego prawa były kryteria: podmiotowe, przedmiotowe oraz metoda regulacji, doprecyzowywane lub wzbogacane m.in. stosunkiem administracyjnoprawnym, charakterem zadań publicznych, celem publicznym, relacją między interesem zbiorowym (dobrem wspólnym) a interesem indywidualnym (dobrem jednostki), specyfiką metod i form działania administracji, charakterem zadań publicznych, wydzielonym sądownictwem administracyjnym, specyfiką źródeł prawa administracyjnego, celem bądź funkcjami regulacji administracyjnoprawnej, wartościami lub dobrami chronionymi prawem administracyjnym. Niezależnie od różnorodności i pokażnej liczby kryteriów należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność wielu z nich. Mimo tej samej nazwy rekonstrukcja zakresu pojęciowego danego wyróżnika ujawnia nierzadko wymierne odmienności denotacyjne. Wpływa to ewidentnie na wyznaczenie zawartości całego definiowanego przy ich pomocy pojęcia”, *eadem*, *Prawo administracyjne...*, nb 25. Zob. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 7-29.

<sup>169</sup> Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, nb 1, 13 i 15.

<sup>170</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 34.

<sup>171</sup> *Ibidem*, s. 36.

<sup>172</sup> Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, nb 69, 113.

<sup>173</sup> *Ibidem*, nb 113. Szkoła krakowska uosobiona *in concreto* przez P. Wszółkę wprowadziła pojęcie „porządku integralnego”, rozumianego jako „system norm wyodrębniony, stanowiący całość i jedność, oparty na wspólnych zasadach, standardach i wartościach, teoretycznie (naukowo) samodzielny i zasadniczo niezależny, tym niemniej system nie „autonomiczny”, nie przeciwstawny pozostałym gałęziom prawa i od nich nie odseparowany, gdyż pozostający z nimi we wzajemnych interakcjach – nieprzybierających jednak postaci «uchylania (derogacji) norm prawa prywatnego», lecz wskazujących na intensywny i nierozdzielny związek tego systemu z całością krajowego porządku obowiązującego prawa”, *idem*, *Istota i „rozdaje” integralności...*, s. 20.

stanowi połączenie systemu prawa Unii Europejskiej (prawa administracyjnego UE) i systemu prawa polskiego. Cecha niejednorodności prawa administracyjnego ze względu na usytuowanie jego źródła (prawodawcy) identyfikowana była jeszcze przed akcesją Polski do UE z powodu obowiązywania umów międzynarodowych, jednak to właśnie prawo UE tę właściwość prawa administracyjnego wzmocniło, głównie z uwagi na zasady ustrojowe prawa UE, jego charakter i przedmiot regulacji. Należy też przy tym podkreślić, że prawo pochodzące od prawodawcy zewnętrznego (tu unijnego) nie jest prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do systemu prawnego państwa członkowskiego UE. Udział państwa w tworzeniu tej kategorii norm jest niezaprzeczalny, choć zróżnicowany i w tym znaczeniu żadna z tych norm nie jest prawem obcym<sup>174</sup>.

Nowe czynniki określające zakres tworzenia, obowiązywania i stosowania prawa administracyjnego skłaniają doktrynę do formułowania definicji prawa administracyjnego uwzględniających ich występowanie. Za trafną należy uznać definicję zaproponowaną przez P. Dobosza, który stwierdza, że współcześnie „prawo administracyjne to ogół pisanych i niepisanych norm prawnych obowiązujących, stosowanych i egzekwowanych w państwie, odnoszących się do administracji publicznej, zawierających reguły i zasady ogólne oraz instytucje ogólne i szczegółowe, określające ustroj administracji publicznej (organizację jej struktur), sfery, rodzaj, zakres ich działalności i kompetencje, kreowane zarówno przez narodowe (krajowe) organy władzy publicznej w państwie, jak i sposób bezpośredni lub pośredni determinowane treścią prawa ponadpaństwowych organizacji międzynarodowych. Inaczej mówiąc, jest to ogół obowiązujących w państwie norm prawnych determinujących reguły i zasady ogólne, organizację struktur administracji publicznej, rodzaj i zakres ich działalności oraz sposób funkcjonowania, stanowiących zarówno przez organy wewnętrzne państwa, jak i kreowanych przez ponadpaństwowe (ponadnarodowe) organizacje międzynarodowe, na rzecz których przeniesione zostały kompetencje organów władzy państwowej w określonych sprawach z zakresu administracji publicznej”<sup>175</sup>. Zdaniem autora wyznaczenie pozycji ustrojowoprawnej administracji publicznej poprzez kryterium związania obowiązującym i stosowanym prawem uwalnia ją w płaszczyźnie podmiotowej od wiązania jej tylko i wyłącznie z państwem<sup>176</sup>. Dla I. Lipowicz oznacza to, że w płaszczyźnie strukturalnej europeizacja może być postrzegana jako fragmentaryczna erozja suwerenności państwa, które traci część władzy nad własną władzą wykonawczą, ponieważ administracja publiczna swoje normy i punkt odniesienia znajduje w płaszczyźnie europejskiej<sup>177</sup>.

<sup>174</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5/49.

<sup>175</sup> P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu...*, s. 159.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1, s. 8-9. Podobnie J. Supernat pisze, że uwzględniając kontekst administracji pozapaństwowej,

Punktem odniesienia, generalnie rzecz ujmując, jest wspomniane już europejskie prawo administracyjne. Podobnie jak w przypadku prawa administracyjnego rozumianego jako zespół norm regulujących administrację publiczną, pochodzących od prawodawcy krajowego, i tutaj powstają rozbieżności na tle pojęcia i zakresu tego prawa, a tym samym proponowane definicje, posiadając wprawdzie wspólne elementy, różnią się od siebie, niekiedy istotnie. Węższe rozumienie europejskiego prawa administracyjnego sprowadza się do prawa administracyjnego UE<sup>178</sup>. Wpływ na koncepcję tego prawa ma struktura podmiotowa administracji (unijnej i państw członkowskich) oraz ustrojowe (organizacyjne) i proceduralne formy i metody współpracy administracji unijnej i administracji państwowej w sferze efektywnego i jednolitego wykonywania prawa unijnego<sup>179</sup>.

Uwzględniając kryterium przedmiotowe, najogólniej można powiedzieć, że „europejskie prawo administracyjne reguluje kompetencje podmiotów wykonujących zadania administracji europejskiej i sytuację administracyjnoprawną jednostki w relacjach z tymi podmiotami”<sup>180</sup>. Biorąc pod uwagę kryterium organizacyjne, tj. podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej, w obrębie prawa unijnego wyróżnia się prawo administracji Unii Europejskiej oraz unijne prawo administracyjne. „Prawo administracji Unii Europejskiej [...] to normy prawa unijnego, które regulują wykonywanie prawa Unii Europejskiej przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej (tzw. wykonywanie bezpośrednio)”<sup>181</sup>. Prawo administracji UE reguluje zatem ustrój tej administracji i jej działanie w dziedzinie bezpośredniego wykonywania prawa unijnego<sup>182</sup>. Z kolei „unijne prawo administracyjne to normy prawa unijnego, a także zasady ogólne prawa unijnego, które zapewniają zgodne z prawem unijnym wykonywanie (pośrednie) tego prawa przez państwa członkowskie Unii Europejskiej”<sup>183</sup>. Adresatami norm są w tym przypadku państwa członkowskie. Podkreśla się, że „w obszarze unijnego prawa administracyjnego zdecydowanie większe znaczenie mają zasady ogólne prawa unijnego, w tym zwłaszcza zasada efektywności prawa unijnego, zasada jednolitego stosowania prawa unijnego czy zasada pierwszeństwa prawa unijnego. Celem unijnego prawa administracyjnego jest związanie władz wykonawczych państw członkowskich UE względnie jednolitymi regułami wykonywania prawa unijnego. Z tego między innymi względu ma ono zasadnicze znaczenie w procesie europeizacji prawa

---

„państwo utraciło wyłączną kontrolę nad polityką i prawem, a państwowa administracja jest agentem zarówno organów państwowych, jak i pozapaństwowych, co jest często źródłem różnych niepewności, napięć, a nawet konfliktów”, *idem*, *Państwo administracyjne...*, s. 581.

<sup>178</sup> Zob. L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie prawa administracyjnego – europejskiego i unijnego*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 22 i n.

<sup>179</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 40.

<sup>180</sup> L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie prawa administracyjnego...*, s. 30.

<sup>181</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 34.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> *Ibidem*, nb 35.

administracyjnego typu *top-down*<sup>184</sup>. Granice między poszczególnymi segmentami prawa administracyjnego UE są płynne, ponieważ zasady ogólne prawa unijnego obowiązują nie tylko państwa członkowskie, ale także organy, instytucje i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej. Ponadto podobnie jak problematyczna jest jednoznaczna kwalifikacja administracji publicznej w UE i schematyczna segmentacja dzielonej administracji na bezpośrednią i pośrednią, tak administracyjne prawo unijne zna nie tylko model bezpośredniego i pośredniego wykonywania prawa, lecz także model zintegrowanego (kooperacyjnego) wykonywania prawa UE<sup>185</sup>, promujący integrację europejską przez określony sposób wykonywania władzy publicznej. Dlatego też E. Schmidt-Aßmann przyjmuje trzyczęściowy model prawa administracyjnego UE (europejskiego prawa administracyjnego): prawo UE, które dotyczy tylko organów administracji własnej UE, prawo administracyjne UE adresowane do państw członkowskich i prawo współpracy administracyjnej<sup>186</sup>. Należy uznać, że wyróżnienie prawa współpracy administracyjnej nie tylko podkreśla rolę szeroko pojętej współpracy administracyjnej w ukształtowaniu modelu zintegrowanej administracji unijnej, ale także wzmacnia znaczenie wzajemnego oddziaływania na siebie porządków prawnych państw członkowskich w procesie europeizacji prawa administracyjnego typu horyzontalnego. Na konieczność jednoczesnego zastosowania trzech kryteriów przy definiowaniu prawa administracyjnego UE zwrócili uwagę H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H. Türk. Podobnie jak w przypadku administracji UE *sensu largo*, konieczne jest ich zdaniem spojrzenie na prawo administracyjne UE z perspektywy funkcjonalnej, organizacyjnej i proceduralnej. Prawem administracyjnym UE są reguły (*rules*) i zasady (*principles*) rządzące tymi trzema (funkcyjnym, organizacyjnym i proceduralnym) aspektami administracji UE<sup>187</sup>.

Jak odnieść pojęcie i zakres europejskiego prawa administracyjnego do prawa administracyjnego (w ogólności) jako zintegrowanego, choć niejednorodnego systemu prawa (podsystemu prawa) obowiązującego na terytorium danego państwa? Inaczej mówiąc, na czym polega związek prawa administracyjnego UE i krajowego prawa administracyjnego, które współtworzą prawo administracyjne państwa członkowskiego UE. Odpowiedź nie jest łatwa, dotyczy bowiem w gruncie rzeczy kwalifikacji miejsca prawa UE (prawa administracyjnego UE) i jego relacji z prawem krajowym (w konkretnym przypadku prawem polskim). Zagadnienie określenia charakteru tej relacji należy

---

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> *Ibidem*, nb 38. Zob. też M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych w świetle prawa unijnego*, IW EuroPrawo, Warszawa 2017, s. 301 i n.

<sup>186</sup> E. Schmidt-Aßmann, F. Molnár-Gábor, *European Administrative Law*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2019, pkt 35.

<sup>187</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 19.

do jednego z najtrudniejszych. Stanowisko doktryny w tej materii nie jest jednoznaczne<sup>188</sup>, głównie z tego powodu, że „wzajemne relacje (oddziaływanie) prawa europejskiego i prawa państw europejskich zależą od wielu czynników. Podstawowe znaczenie mają reguły i zasady regulujące i konstytuujące wzajemne relacje między normami należącymi do tych systemów prawnych, zawarte *explicite* w jednym lub w kilku z tych systemów. Z przepisów tych może wynikać wprost, że relacje te są bezwzględnie hierarchiczne lub hierarchiczne w ograniczonym zakresie albo niehierarchiczne; konkretny charakter relacji może też być rezultatem (aktywnej) sądowej interpretacji odnośnych przepisów”<sup>189</sup>. Wystarczy w tym miejscu powiedzieć, że pluralistyczne ujęcie wieloskładnikowego porządku prawnego dominuje nad monistycznym ujęciem, choć również z perspektywy tego pierwszego nie da się rozwiązań wszystkich kwestii teoretycznych i praktycznych.

Ograniczając się przede wszystkim do perspektywy polskiej doktryny<sup>190</sup>, punktem wyjścia powinno być stwierdzenie, że proces europeizacji prawa zakłada odrębność (autonomiczność) prawa krajowego (administracyjnego) i prawa UE (prawa administracyjnego UE), wyrażającą się w koncepcji porządku prawnego jako konstytuującego *self-referential system*<sup>191</sup>. W przypadku Polski systemy te są formalnie zintegrowane przez konstytucyjny model introdukcji prawa UE do systemu prawa krajowego. Zarówno prawo traktatowe, jak i prawo pochodne stają się częścią krajowego porządku prawnego<sup>192</sup>. Nie można zatem mówić o wielości systemów prawnych wypełniających polską przestrzeń prawną, lecz o jednym porządku, który ma charakter „wieloskładnikowy”<sup>193</sup> czy też

---

<sup>188</sup> Ustalenie relacji między prawem (administracyjnym) UE a krajowym prawem (administracyjnym) jest przedmiotem licznych dociekań badawczych, dających wyniki w postaci rozmaitych koncepcji. W literaturze podkreśla się, że klasyczne doktryny wyjaśniające charakter tej relacji są nieadekwatne do opisanie wzajemnych stosunków prawa unijnego zarówno z prawem międzynarodowym publicznym, jak i prawem państw europejskich. Przydatność tych teorii (monizmu i dualizmu) nie może być jednak całkowicie zaniegowana, zob. D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 161. Przeglądu koncepcji relacji między prawem unijnym a prawem państw europejskich dokonują D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 191. Rozważania na ten temat także prowadzą S. Biernat, M. Niedźwiedz, *Znaczenie prawa międzynarodowego...*

<sup>189</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 12.

<sup>190</sup> Perspektywę europejską i krajową w ujęciu prawnoporównawczym, jak również traktatową i orzeczniczą oraz doktrynalną (teoretyczną) prezentuje C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 80 i n. Zob. także D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 161-198.

<sup>191</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 163. C. Mik wskazuje, że jest to autonomia formalna, gdyż w ujęciu materialnym prawo unijne głęboko zrasta się z prawem krajowym. Powinna być ona rozumiana w sposób relatywny. Obejmuje autonomię walidacyjną, interpretacyjną i organizacyjno-proceduralną, C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 147. M. Kisielowska, stosując inne kryteria charakterystyki autonomii prawa UE, wskazuje, że system prawa unijnego jest systemem autonomii pochodnej, której częścią jest autonomia interpretacyjna, *eadem*, *Zasada legalności działania...*, s. 91.

<sup>192</sup> Art. 91 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 90 Konstytucji RP.

<sup>193</sup> Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04) stwierdził: „Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok

„multicentryczny”<sup>194</sup>. System multicentryczny charakteryzuje się wielością: wielością ośrodków prawodawczych, wielością źródeł prawa (w sensie formalnym), wielością sądów kompetentnych do wypowiedzania się na temat wykładni, ważności i sposobów stosowania poszczególnych jego elementów<sup>195</sup>. Multicentryczność przejawia się w istnieniu na terytorium jednego państwa aktów stanowienia, stosowania i interpretacji prawa pochodzących z różnych ośrodków, w tym o charakterze ponadnarodowym<sup>196</sup>. W miejsce odizolowania i hierarchicznego uporządkowania kompetencji, jak tradycyjnie przyjęło się rozstrzygać kolizje między normami w ramach hierarchicznej budowy systemu prawa, proponuje się podział kompetencji zgodnie z zasadą *quoad usum*. Wszystkie elementy stanowione przez różne ośrodki prawodawcze (krajowe i ponadnarodowe) łącznie natomiast tworzą *corpus iuris* państwa członkowskiego UE<sup>197</sup>.

W systemie multicentrycznym prawo UE wpływa na treść i granice prawa administracyjnego. Systemy te są powiązane funkcjonalnie i merytorycznie<sup>198</sup>. Prawo unijne wykonywane jest w państwach członkowskich za pomocą środków prawa publicznego, w dużej mierze przez organy administracji publicznej<sup>199</sup>. Istotne jest, jak zauważa

---

norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. [...] Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego” (pkt 2.2). Ponadto Trybunał stwierdza, że autonomia prawa wspólnotowego (wówczas) i prawa polskiego ma charakter względny i nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania (pkt 6.3).

<sup>194</sup> E. Łętowska, *Multicentryczność systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 1127-1146; *eadem*, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3 i n. Koncepcja multicentryczności systemu prawa zyskała wielu zwolenników wśród przedstawicieli doktryny prawa (nie tylko administracyjnego) i w krótkim czasie weszła do katalogu pojęć-narzędzi stosowanych w badaniach nad prawem, zob. w szczególności M. Kisielowska, *Zasada legalności działania...*, s. 128 i n. W literaturze wskazuje się także jej praktyczną użyteczność w procesie wykładni Konstytucji RP, która oddziałuje na przemiany zachodzące w prawie administracyjnym i funkcjonowaniu administracji publicznej. S. Biernat, M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego...*, nb. 50.

<sup>195</sup> M. Kisielowska, *Prawo administracyjne...*, s. 290.

<sup>196</sup> Koncepcja multicentryczmu wykazuje zbieżności względem koncepcji pluralizmu konstytucyjnego. Różnice wynikają z odmienności perspektyw badawczych. „Multicentryzm jest spojrzeniem z dołu, od strony państwa, w którym obowiązuje porządek prawny wywodzący się z różnych centrów prawodawczych. Z tej perspektywy widoczny jest jeden system prawny, jakkolwiek złożony z wyodrębnionych podsystemów. Spojrzenie zwolenników pluralizmu konstytucyjnego czy wielopoziomowego jest natomiast spojrzeniem z góry, z zewnętrznej perspektywy wykraczającej poza poziom państw, z której widoczne są różne porządki konstytucyjne, choć ze sobą ściśle powiązane. Ponadto pluralizm konstytucyjny koncentruje się, jak już wynika z nazwy, na relacji norm najwyższej rangi, podczas gdy koncepcja multicentryzmu obejmuje cały porządek prawny”. S. Biernat, M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego...*, nb. 48.

<sup>197</sup> E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego...*, s. 8.

<sup>198</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb. 37.

<sup>199</sup> N. Półtorak, *Europejskie kryteria...*, nb. 2. W nowszej literaturze szereg argumentów na rzecz twierdzenia, że prawo UE to w istocie ponadnarodowe prawo administracyjne, zob. P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy...*, s. 2 i n.

M. Kisielowska, że podstawą odróżnienia od siebie prawa krajowego i unijnego nie jest przedmiot regulacji, lecz rodzaj porządku prawnego, z którego wywodzą się normy tego prawa. Normy pochodzące od określonego prawodawcy (prawo unijne) równocześnie mogą być zaliczone ze względu na przedmiot regulacji do norm prawa administracyjnego<sup>200</sup>, choć na gruncie prawa UE podział na normy publicznoprawne i prywatnoprawne (i dalej) jest (jeszcze) mniej oczywisty niż na gruncie prawa krajowego.

Tożsamość przedmiotu regulacji prawa UE i prawa krajowego implikuje typy (rodzaje) norm europejskiego prawa administracyjnego identyczne z klasyfikowanymi na gruncie prawa krajowego. W literaturze wskazuje się na systematykę obejmującą część ogólną i część szczegółową prawa administracyjnego UE oraz na podział norm na ustrojowe, materialne i procesowe<sup>201</sup>. W ten sam sposób kształtuje się zakres wpływu europejskiego prawa administracyjnego na prawo krajowe – zmiany zachodzą zarówno w części ogólnej prawa administracyjnego, jak i w regulacjach części szczególnej. Dwa systemy prawa mają ten sam przedmiot regulacji – administrację publiczną rozumianą podmiotowo i przedmiotowo. Reasumując, można stwierdzić, że prawo UE współkształtuje z prawem krajowym podstawy aksjologiczne, zasady systemu, aparaturę pojęciową oraz instytucje prawne prawa administracyjnego<sup>202</sup>. Warto też podkreślić, że prawo UE przyczynia się do powstawania spójnych regulacji z zakresu prawa administracyjnego we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Dzięki temu powstaje (przynajmniej w części) jednolite prawo administracyjne, które terytorialnie nie jest ograniczone do jednego państwa<sup>203</sup>. Jest to bez wątpienia czynnik sprzyjający kooperacyjnemu wykonywaniu prawa UE i funkcjonowaniu zintegrowanej administracji unijnej.

## 2.2. Cele i funkcje prawa administracyjnego

Prawu administracyjnemu przypisuje się zasadniczy cel (rozumiany jako motyw tworzenia i stosowania prawa), jakim jest „ochrona dobra wspólnego optymalnie zharmonizowanego z dobrem jednostek”<sup>204</sup>. Cel ten, po pierwsze, wyraża wartości afirmowane przez państwo, po drugie, determinuje zróżnicowane funkcje prawa administracyjnego<sup>205</sup>. Prawo administracyjne UE w porównaniu z prawem krajowym realizuje także inne cele; dobro wspólne jest jednym z wielu celów UE<sup>206</sup>. Nie można bowiem

<sup>200</sup> M. Kisielowska, *Prawo administracyjne...*, s. 290-291.

<sup>201</sup> L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie prawa administracyjnego...*, s. 26-30 i cyt. literatura. M. Kisielowska, *Prawo administracyjne...*, s. 296-297.

<sup>202</sup> M. Kisielowska, *Prawo administracyjne...*, s. 293.

<sup>203</sup> *Ibidem*, s. 305-306.

<sup>204</sup> Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, nb 49.

<sup>205</sup> *Ibidem*, nb 49.

<sup>206</sup> S. Majkowska-Szulc, *Teoria celu prawa Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2013, s. 33. Zob. też R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 263, który konstatuje, że funkcja wykonawcza w UE jest



tracić z pola widzenia faktu, że twórcami UE są państwa członkowskie (państwa założycielskie), które postawiły przed sobą wspólne cele, będące celami samej Unii (a wcześniej Wspólnoty), określanymi też jako misja UE<sup>207</sup>. Nie jest to prosta suma interesów publicznych poszczególnych państw, choć wspólnym mianownikiem jest aksjologia integracji. Realizacja celów traktatowych Unii Europejskiej została zabezpieczona przez fundamentalne wartości i podstawowe zasady systemu prawa UE<sup>208</sup>. Kluczowe dla ich określenia ma brzmienie preambuły oraz przepisów art. 2, art. 3 ust. 3 tiret 3 i art. 4 ust. 2 i 3 TUE. Do naczelnych wartości należą godność osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Są to wartości wspólne państwom członkowskim, a ta wspólnota jest także wartością samą w sobie.

Jak pisze S. Majkowska-Szulc, traktaty unijne są przepełnione celowością<sup>209</sup>. Celem Unii „są przyporządkowane wszystkie elementy systemu prawnego Unii, jak również to, co decyduje o jedności i spójności unijnego systemu prawnego”<sup>210</sup>. Najogólniej i wprost traktatowe cele UE zostały wyrażone w art. 3 ust. 1 TUE, zgodnie z którym celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów. W tym samym artykule Traktatu wyrażone są też inne podstawowe cele UE. Mowa jest m.in. o zapewnieniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, o ustanowieniu rynku wewnętrznego, o zwalczaniu wykluczenia społecznego i dyskryminacji, wspieraniu solidarności między państwami członkowskimi. Istotne znaczenie dla ustalenia fundamentalnych celów Unii mają także preambuły traktatów założycielskich, w których odnaleźć można spójne postanowienia odnośnie do celów, jakie postawiły sobie państwa członkowskie. Należą do nich m.in. rozwój integracji i „coraz ściślejszy związek między narodami Europy” (*an ever closer union among the peoples of Europe*). Zainicjowane w 1957 r. tworzenie „coraz ściślejszego związku” jest mglistym celem, trudno definiowalnym

---

działaniem dla realizacji celów organizacji i dla wspólnego dobra. Tym samym nie jest inna i charakterystyczna wyłącznie dla ustroju UE, jest jednak osadzona w odmiennych realiach systemowych i realizowana przez zróżnicowane podmioty o różnym rodowodzie. Obszerniej zob. A. Sołtys, *Cele Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System prawa Unii Europejskiej*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.

<sup>207</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 48.

<sup>208</sup> S. Majkowska-Szulc, *Teoria celu...*, s. 58.

<sup>209</sup> *Ibidem*, s. 148. Autorka pisze także, że „cele prawa Unii mogą być wyrażone nie tylko przy pomocy języka prawnego jawnie teleologicznego, lecz także przy pomocy języka prawnego kryptoteologicznego. Język prawny teleologiczny wyraża wprost cele prawa Unii Europejskiej (np. «Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów»), natomiast język prawny kryptoteologiczny określa między innymi funkcje prawa Unii Europejskiej czy preferowane kierunki jego rozwoju (np. Unia wspiera postęp naukowo-techniczny; Unia szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy)”, *ibidem*, s. 29.

<sup>210</sup> *Ibidem*, s. 47.

w kategoriach rezultatu<sup>211</sup>. Jak zauważa S. Cassese, początkowe dążenie do „coraz ściślejszego związku” nieco osłabło, dla wielu nawet jest to nieaktualne, chociaż ta idea europejskiej jedności jest nadal wyrażona w Preambule i art. 2 TUE. W prawie unijnym zawarte są rozwiązania przeciwdziałające tak rozumianej integracji, takie jak zasada subsydiarności, ochrona tożsamości państw członkowskich, ograniczenie kompetencji UE przez zasadę przyznania czy opcja wystąpienia z organizacji. Koncepcja europejskiego prawa publicznego, które zawiera tylko normy promujące i pogłębiające integrację, jest przestarzała i nieodpowiednia<sup>212</sup>. „Integracja przez prawo”, będąca koncepcyjnym wyrazem tego dążenia<sup>213</sup>, została – zdaniem A. von Bogdandy’ego – zastąpiona innym użytecznym pojęciem, mianowicie „europejskiej przestrzeni prawnej” i koncepcją „organizowania wykonywania władzy publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej” (*organizing the exercise of public authority for the European legal space*)<sup>214</sup>. Z kolei J. Trondal i B. Guy Peters podkreślają, że „europejska przestrzeń administracyjna” będąca odmianą europejskiej przestrzeni prawnej i synonimem zintegrowanej administracji UE, stanowi nowy wzorzec europejskiej integracji, który uzupełnia regulacyjną integrację<sup>215</sup>. Należy jednak pamiętać, że zarówno integracja przez prawo ma swoje konceptualne ograniczenia, jak też stale utrzymują się wyzwania w zakresie operacyjnej efektywności systemu administracyjnego<sup>216</sup>, a niektóre kroki mogą przynieść odwrotne od pożądaných skutki<sup>217</sup>.

Dlatego też funkcją europejskiego prawa administracyjnego jest nie tylko konwergencja (unifikacja i harmonizacja) systemów prawnych, by zrealizować cele i wartości (misję) organizacji, ale również wyposażenie pluralistycznej administracji publicznej UE w odpowiednie kompetencje i środki służące modelowi wykonywania władzy publicznej, określanemu jako kooperacyjny. Jak zauważa J. Supernat, „zadania administracyjne wynikające z misji UE są wykonywane w układzie struktur organizacyjnych i procedur, które są specyficzne, a nawet unikalne i spotykane tylko w UE”<sup>218</sup>.

<sup>211</sup> G. Majone, *European integration and its modes. Function vs. territory*, “TARN Working Paper” 2016, no. 2, s. 1-2, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2778612](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2778612) [dostęp 19.02.2019]. Dlatego unijny styl integracji (*EU-style integration*) charakteryzuje przewaga (pierwszeństwo) elementu procesu jako głównego (jeśli nie jedynego) kryterium oceny osiągnięć integracji. Stąd też koncentracja UE i jej administracji na procesach i procedurach, co z punktu widzenia odbiorców polityki publicznej, zainteresowanych jakością osiągniętego wyniku, jest nieatrakcyjne i nieprzekonywujące do integracji *per se*, *ibidem*, s. 3.

<sup>212</sup> A. von Bogdandy, *The Idea of European...*, s. 15-16.

<sup>213</sup> Zob. obszerniej R. Grzeszczak, *Teorie integracji europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła dla prawa...*, nb 66-78.

<sup>214</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>215</sup> J. Trondal, B. Guy Peters, *A Conceptual Account...*, s. 79.

<sup>216</sup> Zob. D. Thym, *Judicial maintenance of the sputtering Dublin system on asylum jurisdiction: Jafari, A.S., Mengesteab and Shiri*, “Common Market Law Review” 2018, vol. 55, s. 549-568.

<sup>217</sup> Zob. np. R. Bieber, F. Maiani, *Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora’s Toolbox?*, “Common Market Law Review” 2014, vol. 51, s. 1057-1092.

<sup>218</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 50.

Przypisanie krajowej administracji publicznej nowych funkcji, czy też zweryfikowanie kontekstem europejskim tych tradycyjnych<sup>219</sup>, określa się mianem europeizacji funkcji<sup>220</sup>. W kontekście europeizacji krajowej administracji publicznej (jej zadań i kompetencji) A. Nowak-Far wyróżnia następujące funkcje realizowane w obszarze wykonywania przez administrację publiczną prawa UE<sup>221</sup>: implementacyjną (w tym interpretacyjną), egzekucyjną i komplementarną. Implementacyjna funkcja administracji publicznej w odniesieniu do prawa UE dotyczy zarówno podlegających bezpośredniemu stosowaniu przepisów traktatów oraz rozporządzeń, jak też podlegających co do zasady pośredniemu stosowaniu dyrektyw; obejmuje także decyzje<sup>222</sup>. „Polega ona na zapewnieniu normom zawartym w aktach prawa UE odpowiedniej skuteczności – zgodnie z normatywnym określeniem ich mocy, zakresu obowiązywania oraz sposobu recepcji w kraju Unii zawartej w art. 288 oraz art. 132 TFUE”<sup>223</sup>. Można przyjąć, że funkcja ta obejmuje zarówno transpozycję, jak i stosowanie prawa administracyjnego UE w sposób bezpośredni lub pośredni. Funkcja egzekucyjna oznacza kontrolę przestrzegania i stosowania prawa unijnego i prawa krajowego transponującego prawo UE, jak również wymierzanie sankcji za nieprzestrzeganie tego prawa oraz egzekwowanie indywidualnych

<sup>219</sup> W świetle prawa administracyjnego UE administracji publicznej (przede wszystkim państwowej) przypisywane są podstawowe funkcje: reglamentacyjno-porządkowa, świadczenia (materialne i niematerialne), zarządzanie majątkiem publicznym i zarządzanie rozwojem, zob. J. Jakubek-Lalik, *Pojęcie i funkcje administracji publicznej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 43-59. O funkcjach administracji publicznej zob. także Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, nb 38-54.

<sup>220</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis de l'Union*...*, s. 131 i cytowana literatura.

<sup>221</sup> Wykonywanie (wdrażanie) prawa unijnego realizuje się zasadniczo w czterech etapach: transpozycji, operacjonalizacji, stosowania oraz egzekwowania. Wykonywanie (wdrażanie) prawa unijnego przez państwa członkowskie realizuje się zasadniczo w czterech etapach: transpozycji, operacjonalizacji, stosowania oraz egzekwowania. Transpozycja prawa unijnego do krajowego porządku prawnego „polega na ustanowieniu przez krajowego prawodawcę przepisów prawnych realizujących cel aktów prawnych pochodnego prawa unijnego, z zastrzeżeniem, że transpozycja rozporządzenia jest zasadniczo zakazana, a transpozycja dyrektyw – nakazana”. Operacjonalizacja prawa pochodnego UE polega „na określaniu organów lub instytucji krajowych, które będą wykonywały kompetencje w dziedzinach określonych w przepisach transponujących i transponowanych oraz ewentualnych sankcji za naruszenie tych przepisów lub przepisów nie podlegających transpozycji, na przykład rozporządzeń”. Stosowanie prawa polega na stosowaniu norm generalnych i abstrakcyjnych w drodze indywidualnych decyzji stosowania prawa, w rezultacie czego dochodzi do sformułowania normy konkretnej i indywidualnej. Wreszcie kontrola przestrzegania prawa unijnego związana jest ze sprawowaniem sądowej i pozasądowej kontroli aktów stosowania prawa unijnego i prawa krajowego transponującego prawo UE, jak również z wymierzaniem sankcji za nieprzestrzeganie tego prawa oraz egzekwowanie indywidualnych i konkretnych norm wydanych na podstawie prawa unijnego i prawa krajowego transponującego prawo UE. W zależności od etapu wdrażania prawa unijnego obciąża on w różnym stopniu poszczególne władze. Z żadnego z etapów nie można wykluczyć administracji publicznej. W zależności od etapu wdrażania prawa unijnego obciąża ono w różnym stopniu poszczególne organy państwa. Z żadnego z etapów nie można wykluczyć organów administracji publicznej. Ich domeną są w szczególności etapy stosowania prawa oraz jego egzekwowania (kontroli przestrzegania), M. Niedźwiedz, *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa...*, nb 67.

<sup>222</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis de l'Union*...*, s. 122.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

i konkretnych norm wydanych na podstawie prawa unijnego i prawa krajowego transponującego prawo UE. Funkcja komplementarna jest szczególnym aspektem wykonywania prawa UE. Mamy z nią do czynienia wtedy, gdy „prawidłowe wdrożenie i zapewnienie skuteczności prawa UE wymaga odpowiedniego – technicznie rozumianego – współdziałania krajowych administracji publicznych”<sup>224</sup>. Dla A. Nowaka-Fara sformułowanie tezy o istotnej komplementarnej roli administracji publicznej jest oczywistym następstwem przepisów zawartych w art. 288 TFUE. Wykonawcze zobowiązania państw członkowskich to nie tylko działania prawne (w przypadku administracji publicznej – akty regulacyjne), ale także działania organizacyjne, koordynacyjne, informacyjne i edukacyjne<sup>225</sup>. Wyróżnione funkcje administracji publicznej łączą wyraźnie integrację przez prawo z koncepcją „organizowania wykonywania władzy publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej”. Unifikacja czy harmonizacja prawa na poziomie prawotwórstwa nie wystarcza, by w pełni zrealizować cele (misję) UE. Znaczenie koordynacji oraz wertykalnej i horyzontalnej współpracy organów administracyjnych jest trudne do przecenienia w warunkach oczekiwanej i możliwej konwergencji administracyjnej służącej efektywnemu wykonywaniu prawa UE<sup>226</sup>.

### 2.3. Cechy prawa administracyjnego

Cech współczesnego prawa administracyjnego można wymieniać wiele, zwłaszcza że do kanonu tradycyjnie już wskazywanych dochodzą nowe. P. Wszolek zwrócił uwagę na niektóre z nich. Są to: rozrost prawa pod wpływem działalności organów UE, wzajemne przenikanie się elementów różnych systemów narodowych i interferencja gałęzi prawa<sup>227</sup>. Wszystkie one mają mocniejszy lub słabszy, ale bezpośredni związek z procesem europeizacji prawa administracyjnego. Stąd uprawnione wydaje się stwierdzenie, że na cechy prawa administracyjnego w warunkach europeizacji rzutują przede wszystkim cechy prawa administracyjnego UE, w tym przede wszystkim jego ponadnarodowy i transgraniczny charakter<sup>228</sup>. Te dwie cechy przysłużyły się określeniu specyficznego

<sup>224</sup> *Ibidem*, s. 126. Zob. też napisaną w 2004 r. przez A. Nowaka-Fara (we współpracy z A. Michońskim) monografię pt. *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, która pomimo zmiany stanu prawnego pozostaje w dużym stopniu aktualna.

<sup>225</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie acquis de l'Union...*, s. 127.

<sup>226</sup> I. Lipowicz, *Europeizacja i modernizacja. Administracyjno-prawne aspekty zmian polskiej administracji publicznej*, [w:] *eadem* (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2008, s. 31.

<sup>227</sup> P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, LEX.

<sup>228</sup> Gwoli ścisłości trzeba dodać, że doktryna wyróżnia więcej cech prawa UE (dawniej wspólnotowego), które są związane z jego tworzeniem i stosowaniem. W literaturze wskazuje się cechę subsydiarności wobec prawa krajowego, bezpośrednie obowiązywanie w krajowych porządkach prawnych oraz bezpośrednie stosowanie i skuteczność (będące elementami ponadnarodowości w przyjętej w książce konwencji), a także dualizm stosowania prawa UE (dualizm systemu ochrony prawnej), zob. A. Kalisz, *Wykładnia*

dla UE modelu wykonywania władzy publicznej przez Unię Europejską i w Unii Europejskiej. Wobec zasadniczego dualizmu wykonywania prawa UE, aby zapobiegać – tam, gdzie to konieczne – nieuniknionym rozbieżnościom w tym procesie, prawo administracyjne UE jest „więziotwórcze” – kreuje podstawy współpracy administracyjnej i kooperacyjnego modelu wykonywania prawa administracyjnego. Aby równoważyć czynniki separujące, takie właśnie jak zdecentralizowany sposób wykonywania prawa UE, wzmocniony zasadami odrębności instytucjonalnej i proceduralnej państw członkowskich, prawo UE zawiera regulacje „integrujące” krajowe administracje publiczne, aby zapewnić prawu UE pożądaną spójność stosowania i zakładaną efektywność. Obowiązkiem państw członkowskich jest skuteczne wdrażanie prawa UE, zatem wykonywanie (wdrażanie) prawa UE jest zobowiązaniem do osiągnięcia rezultatu w postaci osiągnięcia w państwie członkowskim stanu prawnego i faktycznego wymaganego przez prawo unijne<sup>229</sup>. Istotne w tym kontekście jest, że organy krajowe wykonują unijne normy prawne jako część unijnej administracji (unijnego *governance*), przez aktywną regulację europejskiej przestrzeni prawnej<sup>230</sup>.

### 2.3.1. Ponadnarodowość prawa administracyjnego Unii Europejskiej i europeizacja prawa w układzie wertykalnym typu *top-down*

Naukowego wyjaśnienia ponadnarodowości (*supranationality*) podejmują się badacze w dziedzinie prawa, stosunków międzynarodowych i studiów europejskich<sup>231</sup>. Koncepcja „ponadnarodowości przez prawo”<sup>232</sup> przyjęta w studiach europejskich, przy znaczącej liczbie różnych koncepcji ponadnarodowości, daje prawnikowi satysfakcjonującą perspektywę. J. Ruzkowski pisze, że „prawo sprawdziło się w praktyce jako doskonały

---

*i stosowanie prawa wspólnotowego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 35-51. Należy dodać, że praca dotyczy sądowego typu stosowania prawa. O cechach europejskiego prawa wspólnotowego szerzej pisze C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 292-300. W bezpośrednim odniesieniu do prawa administracyjnego podkreśla się, że należy ono do prawa publicznego, charakteryzuje je rozległy przedmiot regulacji, zbudowane jest na i z instytucji prawa różnych państw członkowskich, jest mniej zintegrowane niż prawo krajowe. K. Scheuring podkreśla w kontekście cech znaczenie autonomii prawa (wówczas) wspólnotowego i jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich. Inne wyróżnione przez autora cechy to elementy ponadnarodowości: pierwszeństwa i bezpośredni skutek prawa, *idem*, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich UE*, Ars boni et aequi, Poznań 2008, s. 13-14.

<sup>229</sup> M. Niedźwiedz, *Administracyjne wykonywanie prawa...*, nb 67; K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego...*, s. 13.

<sup>230</sup> E. Fabel, *Introduction to Law and Global Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2018, s. 148.

<sup>231</sup> Zob. w polskiej doktrynie J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010. Autor już na wstępie podkreśla, że chodzi o „ponadnarodowość nie tylko wartości i zasad, ale przede wszystkim zarządzania, współpracy, organizowania się, planowania itd.”, *ibidem*, s. 17.

<sup>232</sup> Należy ona do koncepcji instrumentalnych. Do przedmiotowych koncepcji z kolei należy koncepcja „ponadnarodowości normatywnej” J.H.H. Weilera. Koncepcje korespondują ze sobą, jednak J. Ruzkowski uznał za zasadne rozróżnienie ich, J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość...*, s. 85-86.

budulec ponadnarodowości. Unia Europejska może być interpretowana jako unikalny projekt osiągnięcia integracji europejskiej ręką uzbrojoną w prawo (*manu legis*), a nie uzbrojoną w miecz (*manu militari*)<sup>233</sup>. Prawo jest instrumentem spajającym zarówno w procesie kreacji ponadnarodowości, jak i w fazie jej działania<sup>234</sup>.

J. Kranz identyfikuje następujące elementy, które składają się na ponadnarodowość w wymiarze prawnym: „powierzenie Unii niektórych kompetencji władczych, co tworzy wielopłaszczyznowy porządek prawny, w ramach którego UE staje się centrum prawodawczym i sprawuje władzę publiczną; specyficzna równowaga Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w procesie stanowienia prawa (metoda wspólnotowa); bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa UE, które prowadzi do bezpośrednich skutków prawnych dla osób fizycznych i prawnych oraz do pierwszeństwa stosowania jego norm przed normami prawa krajowego; wyłączna jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do jednolitego stosowania i interpretowania prawa Unii przez jej instytucje oraz państwa członkowskie, a także kontroli legalności działania instytucji unijnych”<sup>235</sup>. Elementy wskazane przez J. Kranza odpowiadają głównemu podziałowi na warunki i konsekwencje ponadnarodowości: w fazie inicjalnej chodzi o pierwotne delegowanie (powierzenie, przyznanie, przekazanie) kompetencji przez państwa członkowskie; w tzw. fazie postdelegacyjnej objawiają się ponadnarodowe tego konsekwencje, w tym europeizacja typu *top-down*<sup>236</sup>. Zasady pierwszeństwa i bezpośredniego skutku, służące zapewnieniu prawu UE pełnej efektywności, wiążą organy administracji publicznej w procesie wykonywania prawa UE<sup>237</sup>.

### 2.3.2. Transgraniczność prawa administracyjnego Unii Europejskiej i europeizacja prawa w układzie horyzontalnym

Wśród typów europeizacji prawa administracyjnego wyróżnia się europeizację w układzie horyzontalnym, tj. poziome i wielostronne oddziaływanie wzajemne prawa państw europejskich. D. Miąsik i A. Wróbel piszą, że „niekiedy prawo europejskie nakazuje porządkowi prawnemu państwa członkowskiego brać w rachubę osobliwości innego porządku prawnego państwa członkowskiego [...], a wtedy ich uwzględnienie

<sup>233</sup> *Ibidem*, s. 75.

<sup>234</sup> *Ibidem*, s. 76.

<sup>235</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 205.

<sup>236</sup> J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość...*, *passim*. Zob. też C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 80 i n.

<sup>237</sup> N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonywania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] M.P. Baran *et al.*, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 9 i cyt. orzecznictwo sądowe. Przez lata kształtowania się doktryny prawa europejskiego zasadom pierwszeństwa i skutku bezpośredniego poświęcono niezliczone strony, podobnie jak czynił to TSUE i rzecznicy generalni w swoich orzeczeniach i opiniach. Nie poświęcając szczególnej uwagi tym zasadom, odsyłam do tego dorobku.

może być rozważane w kategoriach swoistej europeizacji prawa<sup>238</sup>. Jest to w istocie typ pośredni między europeizacją prawa typu *top-down* i typu *bottom-up* z jednej strony, a europeizacją horyzontalną z drugiej<sup>239</sup>. W takich warunkach mówi się o transnarodowym (transgranicznym) skutku prawa unijnego. Przejawami tego są: transnarodowy akt administracyjny, zasada wzajemnego uznawania oraz zasada współpracy administracyjnej państw członkowskich UE<sup>240</sup>.

Tę szczególną relację między państwami (ich porządkami prawnymi) buduje transgraniczność – cecha spraw, którymi zajmuje się prawo unijne<sup>241</sup>. Do sytuacji czysto wewnętrznych (narodowych) (co do zasady) nie ma ono zastosowania<sup>242</sup>. Transgraniczność jako cecha prawa UE, w tym przede wszystkim prawa administracyjnego, jest zdeterminowana celem tego prawa, które „nastawione jest na stworzenie paneuropejskiej przestrzeni prawnej, społecznej i gospodarczej, w której wszystkie podmioty byłyby tak samo traktowane i miałyby jednakowe warunki rozwijania działalności. W rezultacie dąży ono do zapewnienia standardu traktowania narodowego na terytorium swego zastosowania”<sup>243</sup>. Transgraniczność prawa UE umacnia zasada pomocniczości, która sprawia, że prawo UE może powstać tylko wówczas, gdy kwestia podlegająca regulacji ma charakter transnarodowy<sup>244</sup>.

Element transgraniczny stanowi łącznik o wyjątkowym znaczeniu dla funkcjonowania rynku wewnętrznego i ochrony jego zasad<sup>245</sup>. Co do pojęcia elementu transgranicznego A. Cieśliński i M. Szwarc wskazują, że niezbędne jest, aby z perspektywy przedmiotu regulacji swobód rynku wewnętrznego w danej sytuacji mieścił się pewien relewantny aspekt, który wykracza poza system prawny i ekonomiczny jednego państwa<sup>246</sup>.

<sup>238</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego* ..., nb 5.

<sup>239</sup> *Ibidem*, nb 27. Europeizacja w układzie horyzontalnym w czystej postaci jest wzajemnym oddziaływaniem prawa różnych państw i stanowi przedmiot komparatystyki prawniczej (jeden z przedmiotów).

<sup>240</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego* ..., nb 28.

<sup>241</sup> Odnośnie do rynku wewnętrznego C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe* ..., s. 296. K. Scheuring wskazuje, że sprawa z elementem transgranicznym jest jedną z kategorii spraw wspólnotowych (spraw z elementem wspólnotowym, obecnie sprawa unijna). Obok występują pozostałe sprawy wspólnotowe, *idem*, *Stosowanie prawa wspólnotowego* ..., s. 19-24. Transgraniczność nie odnosi się wyłącznie do prawa UE. B. Fischer, pisząc o transgraniczności prawa administracyjnego na przykładzie regulacji transferu danych osobowych, wskazuje na szerszy kontekst tego procesu, mianowicie na umiędzynarodowienie (internacjonalizację) prawa administracyjnego. Za E. Schmidtem-Aßmannem wskazuje na trzy podstawowe płaszczyzny tego procesu: harmonizację krajowego prawa administracyjnego z prawem międzynarodowym, międzynarodową współpracę administracyjną oraz formowanie złożonych struktur międzynarodowych. B. Fischer, *Transgraniczność prawa administracyjnego na przykładzie regulacji przekazywania danych osobowych z Polski do państw trzecich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 119 i n.

<sup>242</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*..., s. 296. Zob. obszernie na ten temat A. Cieśliński, *Rynek wewnętrzny*..., nb 84 i n.

<sup>243</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*..., s. 297.

<sup>244</sup> *Ibidem*, s. 298

<sup>245</sup> A. Cieśliński, *Rynek wewnętrzny*..., nb. 80.

<sup>246</sup> *Ibidem*, nb. 81.

Rzecz ma się identycznie w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Obowiązujące regulacje prawne dotyczące jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych mają zastosowanie tylko wtedy, gdy występuje element obcy (zagraniczny, transgraniczny)<sup>247</sup>. Słuszne więc wydaje się być stwierdzenie B. Fiszera, że „działania transgraniczne i ich regulacja prawem publicznym wymagają sukcesywnego zwiększania obszaru oddziaływania prawa administracyjnego”<sup>248</sup>.

### 3. Europejska przestrzeń prawna – wymiar prawny

Przeźren występuje w prawie pozytywnym i w literaturze prawniczej w różnych znaczeniach i po części ta wieloznaczność odzwierciedla potoczne rozumienie przestrzeni<sup>249</sup>. Zagadnienie przestrzeni w prawie administracyjnym jest w związku z tym bardzo rozległe, a samo pojęcie daje szerokie możliwości obserwacji zjawisk i regulacji tego prawa<sup>250</sup>. Przede wszystkim przestrzeń może być rozumiana jako pewien obszar, wyodrębniony granicami lub też nie. W takim ujęciu przestrzeń wiąże się z terytorium państwa czy innej jednostki terytorialnej. Pojęcie przestrzeni odnosi się też do konstrukcji nieterytorialnej<sup>251</sup>. Jest to pojęcie przestrzeni prawnej, które w swej istocie nawiązuje do filozoficznej konstrukcji przestrzeni jako jednej z podstawowych kategorii epistemologiczno-ontologicznych<sup>252</sup>. „Europejska przestrzeń prawna” (przeźren prawna Unii Europejskiej<sup>253</sup>) ma obydwa analizowane podstawowe znaczenia przestrzeni: wymiar terytorialny i wymiar przestrzeni prawnej. Prawdą jest, że terytorialny i prawny aspekt

<sup>247</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej: ujęcie systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 210-212; M. Królikowski, [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 6.

<sup>248</sup> B. Fiszera, *Transgraniczność prawa administracyjnego...*, s. 51. Autor rozpatruje „proces wykraczania prawa administracyjnego poza krajowe ramy” za pomocą pojęcia transgraniczności prawa, które to pojęcie w ujęciu zaprezentowanym w cytowanej monografii jest tożsame z pojęciem transnarodowości (zob. s. 15). Ma ono szerszy kontekst prawnomiędzynarodowy. O rozgraniczeniu znaczenia terminów transgraniczny i transnarodowy w odniesieniu do aktów administracyjnych, zob. M. Kruś, *Akt transnarodowy...*, s. 20-21.

<sup>249</sup> W słowniku języka polskiego:

1. nieograniczony obszar trójwymiarowy, w którym zachodzą wszystkie zjawiska fizyczne,
2. część takiego obszaru objęta jakimiś granicami; też: miejsce zajmowane przez jakiś przedmiot,
3. rozległa, pusta powierzchnia bez wyraźnie oznaczonych, widocznych granic,
4. odległość między czymś a czymś,
5. ogół zjawisk społecznych, politycznych itp.”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/przeźren.html> [dostęp 27.08.2019].

<sup>250</sup> J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Przeźren w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 14.

<sup>251</sup> Nie tylko w literaturze prawniczej, ale też politologicznej rozważa się koncepcje „przeźrenne” o nieterytorialnej proveniencji, zob. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, s. 81-84.

<sup>252</sup> Przeźren oznacza tu ogół wszelkich relacji zachodzących pomiędzy obiektami bądź zbiór owych obiektów.

<sup>253</sup> Terminów tych używa się zamiennie, zob. np. Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań...*, *passim*.



europejskiej przestrzeni pozostają w dość skomplikowanych relacjach, dlatego trudno jednoznacznie wyodrębnić i analizować jeden w oderwaniu od drugiego, jednak w tym rozdziale zajmiemy się głównie aspektem prawnym przestrzeni.

F. Longchamps de Berier w pojęciu przestrzeni prawnej ujmował „[...] ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wziętych pod uwagę pod tym jednym względem”<sup>254</sup>. Jest to dla uczonego „pojęcie-narzędzie”, mające służyć lepszemu poznaniu prawa<sup>255</sup>. „Nie ma ono mieć żadnego zadania opisowego, ani wyjaśniającego (eksplikatywnego), ani wartościującego. Ma służyć wyłącznie jako narzędzie do badania kultury prawnej w możliwie szeroko ujętych całościach. Ma więc zadanie instrumentalne w poznaniu”<sup>256</sup>.

Zadanie konceptualistyczne i opisowe przyznaje pojęciu przestrzeni prawnej S. Müller-Mall<sup>257</sup>. Perspektywa przestrzenna ma służyć badaniu prawa, które w ujęciu autorki ma charakter hybrydowy, relacyjny i dynamiczny (*hybrid, relational and dynamic*). Czas nie jest wystarczającym narzędziem do opisu tego skomplikowanego zestawu wzajemnych relacji (zależności), opartych na spostrzeżeniach innych spostrzeżeń, które są performatywnymi zdarzeniami tworzenia prawa i które są reprezentowane przez normy, orzeczenia sądowe, akty administracyjne i teorię prawa<sup>258</sup>. Przestrzeń (a nawet przestrzenie) jest tu rozumiana jako relacyjna i dynamiczna struktura złożona z różnych elementów. Relacje, które są ustanawiane przez i między tymi elementami, tworzą przestrzeń. Ani relacje, ani elementy nie są stabilnymi jednostkami. Przeciwnie, są performatywnymi aktami, które nie tylko na nowo kreują przestrzeń w każdym akcie, ale także zakładają dynamikę. Dlatego też przestrzeń jest niemożliwa bez działania (praktyki). „Without someone doing something, there is no space”<sup>259</sup>.

Przykładem jest europejskie prawo administracyjne (prawo administracyjne UE), którego pojęcie z uwzględnieniem właściwych podmiotów i ich relacji zostało już zaprezentowane<sup>260</sup>. Istotne są cechy tego zespołu norm unijnych i krajowych, które nie dadzą się opisać za pomocą kategorii pluralizmu czy współlistnienia (koegzystencji), ponieważ

<sup>254</sup> F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 41.

<sup>255</sup> Narzędzie wykorzystywane w najnowszych opracowaniach, zob. Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań...*, s. 24 i n., *idem*, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze europejskiej kultury prawnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie...*, s. 23-32.

<sup>256</sup> F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 41.

<sup>257</sup> S. Müller-Mall, *Legal Spaces. Towards a Topological Thinking of Law*, Springer, Berlin 2013, s. 49 i n.

<sup>258</sup> „[...] law as complex set of dynamic interrelations, based on perceptions of other perceptions which are performative events of law generation and which are represented by the terms of norms, judicial decisions, administrative acts, and even legal theory”, *ibidem*, s. 50.

<sup>259</sup> *Ibidem*, s. 95-96.

<sup>260</sup> *Ibidem*, s. 15-16. Definicja prawa UE została zaczerpnięta przez autorkę z pracy H.C.H. Hofmanna i ma dla niej charakter roboczy.

proces jednoczesnych zmian zachodzących w prawie UE i w prawie krajowym jest specjalnym rodzajem powiązania prawnych reżimów<sup>261</sup>.

Przestrzenne podejście cieszy się nieustającym powodzeniem u przedstawicieli doktryny europejskiego prawa publicznego<sup>262</sup>. Europejska przestrzeń prawna jest przydatnym metodologicznym narzędziem, którego nie można odrzucić ani lekceważyć<sup>263</sup>. H.C.H. Hofmann zauważa, że „przestrzeń” jest powszechną metaforą na określenie fenomenu integracji europejskiej. Wymienia w tym względzie „europejską przestrzeń konstytucyjną”, „europejską przestrzeń sądową” czy wreszcie „europejską przestrzeń administracyjną”, będąca też synonimem zintegrowanej administracji UE<sup>264</sup>. R. Grzeszczak wspomina o jeszcze innych „wspólnych przestrzeniach” integrujących różnorodność, m.in. o jednolitym rynku, który był najwcześniejszą postacią „przestrzeni” i o unii bankowej jako jednej z „przestrzeni” utworzonych ostatnio<sup>265</sup>. Konceptyjne (metodologiczne) przestrzenne podejście znajduje solidne i przekonujące uzasadnienie w prawie traktatowym. Wprawdzie traktaty nie posługują się pojęciem „europejska przestrzeń prawna” (lub podobnymi, np. „europejska przestrzeń konstytucyjna” czy „europejska przestrzeń administracyjna”), to odwołanie się do metafory przestrzeni jest wyraźne.

„Europejska przestrzeń prawna” stała się punktem odniesienia dla administracji publicznej w momencie utworzenia rynku wewnętrznego obejmującego „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału” (aktualnie art. 26 TFUE). Z czasem dołączył do tego drugi ważny prawnie i terytorialnie oraz „wrażliwy” politycznie wymiar UE – „przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 3 ust. 2 oraz tytuł V)<sup>266</sup>. Ta prawna, ale i terytorialna przestrzeń (utożsamiana ze strefą Schengen), wyrastająca z rynku wewnętrznego, to jeden z największych i najbardziej kontrowersyjnych oraz skomplikowanych obszarów polityki i prawa, pozwalający na pełniejszą realizację praw obywateli UE i głębszą integrację państw, włączając w to nowe formy unijnego administracyjnego *governance*.

<sup>261</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>262</sup> Zob. A. von Bogdandy, *The Idea of European...*, s. 16-20. Terminologia „przestrzenna”, pomimo krytyki wskazującej na nawiązanie do nazistowskiej koncepcji „Twierdzy Europa”, która notabene jeszcze żywiej zaistniała w przypadku przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przyjęła się i nabiera znaczenia.

Podejście to jest charakterystyczne także dla określenia „konturów przestrzennych globalnego wymiaru prawa”, E. Fahel, *Introduction to Law...*, s. 140 i n. Wykorzystywane jest także w teorii i filozofii prawa, np. przywoływana już S. Müller-Mall, *Legal Spaces...*; N. Krisch, *Beyond Constitutionalism...*, *passim*.

<sup>263</sup> E. Fahel, *Introduction to Law...*, s. 143.

<sup>264</sup> Zob. H.C.H. Hofmann, *European administration: nature...*, s. 21.

<sup>265</sup> R. Grzeszczak, *Towards a European...*, s. 12.

<sup>266</sup> Nie ma wątpliwości, że w tym przypadku chodzi także o obszar rozumiany terytorialnie, przestrzenne. Inaczej bowiem należy rozumieć np. użyte w art. 122 ust. 1 TFUE sformułowanie „obszar energii” czy w art. 287 ust. 1 – „obszar działalności Unii”. W tych przypadkach słowo „obszar” występuje w znaczeniu przedmiotowym.

Przestrzeń prawna odpowiada koncepcji „(europejskiego) prawa administracyjnego kooperacyjnego”<sup>267</sup> i modelowi kooperacyjnego wykonywania (realizowania) prawa UE. Pewne jest, że gdy w traktacie pojawia się określenie „obszar” lub „przestrzeń”, mamy do czynienia z intensywną europeizacją prawa krajowego i intensywną współpracą UE i państw w procesie wykonywania prawa UE. A. von Bogdandy podkreśla przy tym, że zaletą używania pojęcia przestrzeni jest uwzględnienie – obok jednostronnego i wertykalnego oddziaływania prawa UE na prawo krajowe – również oddziaływania *bottom-top* i horyzontalnego<sup>268</sup>. W ten sposób koncepcja przestrzeni prawnej (przestrzeni administracyjnej) najpełniej odpowiada ponadnarodowemu i transgranicznemu charakterowi prawa administracyjnego UE i administracji publicznej UE zbudowanej na modelu sieci (administracji zintegrowanej)<sup>269</sup>.

Nie ma wątpliwości, że koncepcja przestrzeni prawnej służy celom poznawczym jako pojęcie-narzędzie. W nauce prawa administracyjnego UE przestrzeń odgrywa także rolę opisową i wyjaśniającą fenomen integracji jako zaawansowanej współpracy międzynarodowej ocenianej z perspektywy wzajemnego powiązania uczestniczących w niej państw. Metafora przestrzeni w przypadku prawa jest świadomą alternatywą dla pojęć porządku prawnego i systemu prawnego. Europejska przestrzeń prawna (administracyjna) wskazuje, że porządki prawne Unii Europejskiej i państw członkowskich są autonomiczne, bez względu na – objaśniane w różny sposób – wzajemne i silne zależności umożliwiające uporządkowane funkcjonowanie. Dążeniem jest skonkretyzowanie idei europejskiej jedności w świetle wzajemnej zależności porządków prawnych i systemów administracyjnych, ale nie łączenia ich w jeden porządek czy system.

Podobnie opisowy i wyjaśniający charakter ma pojęcie europejskiej przestrzeni prawnej dla pojęcia władzy publicznej (władzy wykonawczej). Integracja europejska skutkuje stworzeniem struktury władzy, zorganizowanej głównie wokół funkcji (misji, celów). Cechuje ją podmiotowy pluralizm. Zamiast władzy roszczącej sobie wyłączne prawo do sprawowania zwierzchnictwa terytorialnego mamy „europejską przestrzeń administracyjną” – złożoną strukturę składającą się z organów krajowych, unijnych (ponadnarodowych) i mieszanych dzielących kompetencje w zakresie tworzenia i wykonywania prawa UE. W przestrzennym ujęciu administracji UE jest także element wyjaśniający przyczyny

<sup>267</sup> R. Grzeszczak, *Towards a European...*, s. 23.

<sup>268</sup> A. von Bogdandy, *The Idea of European...*, s. 19.

<sup>269</sup> W europeistyce jedną z koncepcji ponadnarodowości jest koncepcja przestrzenna. W stosunkach międzynarodowych powstają nowe przestrzenie lokujące się albo w ramach państw (*intra-states*), albo pomiędzy państwami (*inter-states*) lub ponad państwami (*supra-states*). Wszystkie mają swoją specyfikę i zakres. J. Ruszkowski wskazuje, że rozwój integracji europejskiej sprzyja powstawaniu ponadnarodowych przestrzeni „kosztem” państw narodowych. Aktorzy subnarodowi starają się je dyskontować dla tworzenia i zagęszczania sieci transnarodowych. Przestrzeń, w której zachodzą relacje między aktorami usytuowanymi na poziomie ponad państwami wynika z samej definicji ponadnarodowości, gdyż jest to przestrzeń ponadnarodowa i reguluje także ponadpaństwowa, *idem*, *Ponadnarodowość...*, s. 81-83.

i skutki obecnego kształtu administracji w UE i zachodzących procesów przemian. Spójny od początku funkcjonowania Wspólnot cel budowania europejskiej jedności nadal jest aktualny, ale sama idea i sposoby osiągnięcia tego celu istotnie się zmieniły.

W końcu europejska przestrzeń prawna (europejska przestrzeń administracyjna) integruje wartości i stanowiące ich normatywną formę – zasady<sup>270</sup> (europejskiego) prawa administracyjnego. Pojęcie to ma zatem także znaczenie wartościujące. Wartości „europejskiej przestrzeni prawnej” są wyznaczone przez wspólny krąg geopolityczny, wspólne tradycje prawne i zbieżność koncepcji prawnych, które ułatwiają unifikację europejską<sup>271</sup>. Nie można mówić o wartościach prawa administracyjnego UE bez odniesienia do wartości normatywizowanych<sup>272</sup> w systemach prawnych państw członkowskich UE. Staje się to szczególnie oczywiste, gdy przyjrzymy się początkom wyodrębniania tej dziedziny prawa. Prawo administracyjne UE jest zbudowane na zasadach i z zasad wspólnych tradycjom konstytucyjnym państw członkowskich. Jedność europejska nie jest pusta, wypełniają ją wartości Unii Europejskiej wyrażone w preambule<sup>273</sup> i w art. 2 TUE<sup>274</sup>,

<sup>270</sup> S. Majkowska-Szulc, *Teoria celu...*, s. 37.

<sup>271</sup> J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa...*, s. 53; zob. też J. Helios, W. Jedlecka, *Kultura jako czynnik legitymizujący prawo europejskie*, [w:] O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 189 i n. Twierdzi się także, że europejska przestrzeń administracyjna wyraża podstawowe zasady, które powinny być przestrzegane przez administrację w skali globalnej, zob. P. Kovač, *Introduction to European Administrative Space as a Base for Spreading Standards and Building Capacities*, [w:] I. Koprić, P. Kovač (eds.), *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, NISPAcee, Bratislava 2017, s. 10.

<sup>272</sup> „Normatywizacja wartości odbywa się na kilka sposobów. Za tryb najbardziej spektakularny (choć specyficzny w płaszczyźnie normatywnej) uznać można ustanowienie preambuły aktu prawnego. Arenga danego aktu normatywnego jest bowiem niejako *ex definitione* predysponowana do eksponowania aksjologicznych podstaw tego aktu. Mimo że prawie w każdej normie można dostrzec stosunek prawodawcy do wartości, nie ma wątpliwości, że preambuły odkrywają normatywizację najjawniej”, J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie...*, s. 27. Testem wiarygodności deklaracji preambuł jest zabezpieczenie tych wartości w formie zasad i instytucji prawnych. S. Majkowska-Szulc, *Teoria celu...*, s. 37.

<sup>273</sup> Stosunkowo skromna, jeśli idzie o długość, preambuła TUE wymienia wartości fundamentalne i powszechne, „stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka”, jak również wolność, demokrację, równość oraz państwo prawne. W dalszej części przywołuje także inne wartości, jak: solidarność, skuteczność, postęp gospodarczy i społeczny, tożsamość i niezależność Europy, pokój i bezpieczeństwo. W preambule Karty praw podstawowych znajdujemy podobny do TUE katalog niepodzielnych i powszechnych wartości podstawowych: godność osoby ludzkiej, wolność, równość, solidarność, demokrację i państwo prawne. TFUE wydaje się mieć w tym względzie zdecydowanie słabszy wydźwięk. Preambuła koncentruje się raczej na celach UE niż na wartościach przez nią afirmowanych. Uwagę przyciąga zwrócenie się w preambułach traktatów unijnych w kierunku przeszłości i przyszłości, w stronę kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy, które jest źródłem podstawowych i powszechnych wartości, oraz w stronę wspólnej przyszłości Europy, opartej na wspólnych wartościach. W literaturze podkreśla się, iż idea jedności europejskiej była zawsze elementem kultury europejskiej, J. Helios, W. Jedlecka, *Kultura jako czynnik...*, s. 193 i cyt. literatura.

<sup>274</sup> Problematyka wartości prawa administracyjnego Unii Europejskiej nie jest eksponowana w literaturze prawniczej. Przyczyny tego zaniechania mogą być rozmaite. Dla znakomitej części przedstawicieli doktryny zupełnie wystarczające jest skupienie się na wartościach prawa Unii Europejskiej w ogólności (wcześniej prawa wspólnotowego), którym prawo administracyjne UE, jako jego część, hołduje. A ta

wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich (będące wartością *per se*)<sup>275</sup> i prawa podstawowe gwarantowane w Karcie praw podstawowych UE<sup>276</sup>. „A zatem *leitmotiv* europejskiego prawa administracyjnego jest osadzony w tradycjach państw członkowskich oraz daje wyraz «wspólnej europejskiej przestrzeni konstytucyjnej», chroniącej wartości inkorporowane w zasady ogólne”<sup>277</sup>.

#### 4. Podsumowanie

W organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej zaszły epokowe zmiany. Wydarzeniem o takim znaczeniu jest utworzenie przez państwa organizacji o integracyjnym charakterze i powierzenie jej kompetencji organów władzy państwowej, w tym administracji publicznej. Wymaga to rewizji definicji stanowiących kanon nauki prawa administracyjnego. Nowa perspektywa jest niezbędna w przypadku pojęcia administracji publicznej i prawa administracyjnego. Wprowadzenie nowych pojęć do słownika administratywistów, takich jak europejska przestrzeń prawna czy jedna z jej postaci – europejska przestrzeń administracyjna, jest wyrazem dążenia do przyjęcia stosownej terminologii odzwierciedlającej rzeczywistość unijnego administracyjnego *governance*. Chodzi nie tylko o nową wspólną nomenklaturę ułatwiającą rozumienie i komunikację, ale przede wszystkim o przyjęcie pojęć-narzędzi służących badaniu współczesnej administracji publicznej. Polska doktryna prawa administracyjnego, jak pokazują ustalenia poczynione w niniejszym rozdziale, nie pomija w konstruowaniu podstawowych definicji prawa administracyjnego obecności Polski w Unii Europejskiej i umieszczenia polskiego systemu prawa w kontekście unijnego systemu prawnego. Oznacza to przede wszystkim uwzględnienie formalnego i merytorycznego wpływu prawa UE na prawo administracyjne państw członkowskich i złożoną (lub jeszcze bardziej złożoną) pod względem funkcjonalnym, ustrojowym i procesowym budowę administracji publicznej w Unii Europejskiej.

---

problematyka była już wielokrotnie w literaturze poruszana, niezależnie od tego, że samo pojęcie „wartość” pojawiło się w prawie pozytywnym (traktatowym) stosunkowo późno, bo dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej w 1992 r. Jednakże poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy prawo administracyjne UE ma swoją własną aksjologię, powinno znaleźć się wśród centralnych zagadnień części ogólnej tego prawa.

<sup>275</sup> Wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich są wartością, która tkwi u podstaw prawa (administracyjnego) UE, to z nich bowiem TS wyprowadzał podstawy i zasady ogólne tego prawa. Jest to wartość stanowiąca kategorię prawnie wiążącą uznawana przez instytucje unijne i państwa członkowskie. Z polskiej perspektywy przekonanie o aksjologicznej zbieżności (tożsamości) traktatów unijnych i Konstytucji było szczególnie intensywnie wyrażane przed akcesją Polski do UE. Ale warto podkreślić, że wartością jest też odmienność. Preambuły traktatów mówią o różnorodności kultur i tradycji narodów Europy, o tożsamości narodowej państw członkowskich, o poszanowaniu organizacji ich władz publicznych na wszystkich poziomach.

<sup>276</sup> Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012 r.

<sup>277</sup> Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań...*, s. 19-20.

Unia Europejska wykonuje z państwami administrację publiczną, stąd też ani samej administracji publicznej, ani prawa administracyjnego nie można dłużej wiązać wyłącznie z państwem i ograniczać zakresu tych kluczowych pojęć do wymiaru państwowego. Administrację publiczną państwa członkowskiego UE, ujmowaną podmiotowo i przedmiotowo, wyznacza złożony system norm pochodzących zarówno od prawodawcy unijnego, jak i prawodawcy krajowego. Stanowi on podstawę rozwijania coraz bardziej złożonych form instytucjonalnych (organizacyjnych) i procesowych służących wykonywaniu określonych w tym prawie zadań administracyjnych. Wielość charakteryzująca multicentryczny system prawny dotyczy także podmiotów administracji publicznej. Zarówno z perspektywy Unii Europejskiej, jak i z perspektywy jej państw członkowskich, w ujęciu podmiotowym, administrację publiczną cechuje pluralizm o integracyjnej proveniencji. Zintegrowanie administracji publicznej pokazuje jeszcze wyraźniej jej immanentną cechę artykułowaną przez doktrynę, tzn. jej całościowość, a zarazem różnorodność. Na początku funkcjonowania Wspólnot, a potem Unii, administracja własna organizacji i administracje krajowe były traktowane oddzielnie, jako podmioty funkcjonujące na różnych poziomach i w różnych obszarach administrowania. Stąd wyraźny, właściwie naturalny i nieunikniony trend łączenia i wspólnego kreowania oraz wykonywania zadań określonych prawem administracyjnym UE i zeuropeizowanym prawem krajowym.

W ramach zintegrowanej administracji unijnej funkcjonują podmioty należące organizacyjnie do różnych poziomów administrowania oraz podmioty wspólne, które strukturalnie łączą administrację unijną i administrację państw członkowskich. Wydaje się, że unijna zintegrowana administracja publiczna, reprezentująca dobro wspólne czy też interes publiczny wykraczający poza interes indywidualnego państwa, jest rozwiązaniem optymalnym, chociaż przemilczanym w traktatach. Administracja UE, widziana jako pewna całość, jest systemem administracyjnym niezwykle złożonym i różnorodnym. To samo można powiedzieć o administracji publicznej państwa członkowskiego. Pojęcie zintegrowanej unijnej administracji publicznej, pozwala – w aspekcie funkcjonalnym – rozszerzyć ją o podmioty administracji własnej UE i podmioty administracji innych państw członkowskich, zwiększając w ten sposób oczekiwaną, będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania państw członkowskich i UE, zdolność administracyjną. Powiązania między składnikami systemu mają charakter organizacyjny i procesowy (proceduralny).

Synonimem zintegrowanej administracji publicznej UE jest europejska przestrzeń administracyjna, stanowiąca odmianę europejskiej przestrzeni prawnej. Zawiera w sobie elementy organizacyjne (podmioty) i procesowe (relacje), jest złożoną strukturą składającą się z krajowych organów administracyjnych, organów unijnych (ponadnarodowych) i mieszanych, dzielących kompetencje w zakresie kooperacyjnego tworzenia

i wykonywania prawa administracyjnego. Pojęcie europejskiej przestrzeni prawnej pozwala uwzględnić różne kierunki oddziaływania na siebie porządków prawnych, które przestrzeń integruje. W ten sposób koncepcja przestrzeni prawnej (przestrzeni administracyjnej) najpełniej odpowiada ponadnarodowemu i transgranicznemu charakterowi prawa administracyjnego UE i koncepcji zintegrowanej administracji publicznej. Stanowi ona ramy prawne i instytucjonalne dla przemian administracji państwowej, co odnosi się także do sfery terytorialnego zakresu jej działania. Z perspektywy problematyki podjętej w książce powierzenie części władzy publicznej, w tym administracji publicznej, Unii Europejskiej jest kluczowym motywem zmian w zakresie terytorialności administracji publicznej. Konsekwencją jest realizowanie administracji publicznej w nowych normatywnych i faktycznych warunkach. Związek administracji publicznej z państwem, a zatem i z terytorium państwa jawił się dotychczas jako oczywisty i stanowił o istocie administracji publicznej. Ten ekskluzywny związek, wskutek przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, ale i patrząc szerzej, wskutek rozwoju współpracy międzynarodowej, przekształcił się w związek otwarty, dopuszczający podmioty administracji pozapaństwowej i administrację innych państw członkowskich. Wydaje się zatem logiczną konsekwencją, że procesem zmian objęta jest także terytorialność administracji publicznej.





## Rozdział II

# Zintegrowana administracja unijna – przykłady z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

### 1. Wprowadzenie

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest dziedziną, w której zintegrowana administracja publiczna UE rozwijała się dynamicznie w ostatnich latach, osiągając poziom i przybierając formy nieznane innym głównym dziedzinom polityki i prawa UE. Historia współpracy administracyjnej w dziedzinie dzisiaj objętej tytułem V TFUE sięga lat 70. ubiegłego wieku, ma więc wieloletnią tradycję, która stanowi grunt dla rozwoju innowacyjnych form współpracy czy zwiększania zaangażowania w sposoby współpracy znane od dłuższego czasu. Szereg zmian legislacyjnych, wywołanych często sytuacjami kryzysowymi, spowodował, że za dominujący model unijnego *governance* w opisanych poniżej dziedzinach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości można uznać federalizm kooperacyjny. Wprawdzie administracja państw członkowskich nadal odgrywa kluczową rolę w procesie implementacji prawa UE, to instytucje (Rada i Komisja), a zwłaszcza organy UE (zdecentralizowane agencje) mocno i coraz mocniej zaznaczają swoją w nim obecność, nawet bez formalnej zmiany nominalnego mandatu. J. Santos Vara stwierdza wręcz, że nie można zrozumieć rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez zdecentralizowanych agencji<sup>278</sup>.

Przepis art. 3 ust. 2 TUE stanowi, że „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”. Są to m.in. tzw. środki kompensacyjne, których celem ma

---

<sup>278</sup> J. Santos Vara, *The European Border and Coast Guard...*, s. 67.

być wyrównanie „deficytu bezpieczeństwa” powstałego na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych<sup>279</sup>. Środki te sprowadzają się przede wszystkim do różnych przejawów współpracy administracji własnej UE i administracji państw członkowskich<sup>280</sup>. Instytucjonalny rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wyraża się m.in. w utworzeniu kilku zdecentralizowanych agencji, które stanowią organizacyjne formy współpracy państw członkowskich UE i instrument realizacji ich wspólnych lub uzupełniających się interesów oraz interesów samej UE. Agencje są pragmatycznym rozwiązaniem, rodzajem kompromisu i równowagi między obowiązkiem państw zapewnienia prawu UE pełnej efektywności a realizacją praw suwerennych w odniesieniu do terytorium i osób w dziedzinach tradycyjnie należących do spraw wewnętrznych państwa. Agencje opisane poniżej łączy z formalnego punktu widzenia zaangażowanie w ramach systemu *hotspot* – innowacyjnego podejścia do współpracy w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, połączonego ze szczególnym wymiarem terytorialnym. Na tle innych agencji europejskich substancjonalnie wyróżnia je istotne zaangażowanie w działalność wykonawczą i operacyjną, wykraczającą znacznie poza wsparcie, pomoc czy monitorowanie implementacji prawa UE. Dotyczy to w szczególności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (dalej też jako Frontex) i Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu (dalej też jako EASO). Podział funkcji wykonawczych między administrację UE i administrację krajową jest przy tym wyrażony *explicite*, bądź wynika z ukształtowania w prawie UE ich zadań i kompetencji oraz obowiązków państw. Poza tym agencje tworzą ramy prawne dla bezpośredniej, operacyjnej współpracy organów państw członkowskich w ramach tzw. wspólnych zespołów. Wybrane agencje prowadzą także bardzo istotną działalność w tzw. zewnętrznym wymiarze, tzn. współpracując z państwami trzecimi. Ten wątek z uwagi na temat książki i zarysowany zakres rozważań zostanie pominięty<sup>281</sup>.

<sup>279</sup> Określane także jako warunki brzegowe lub uregulowania flankowe (*flanking measures, compensatory measures*). Są to środki przyjmowane przez państwa członkowskie w celu zapewnienia funkcjonowania wspólnego rynku oraz unii politycznej na podstawie podstawowych swobód integracji europejskiej, A. Gruszczak, *Transgraniczna współpraca policyjna jako czynnik stabilizujący obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] I. Stawowy-Kawka (red.), *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Lubomirowi Zyblikiewiczowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 218.

<sup>280</sup> Na przykład do najważniejszych zagadnień współpracy w obszarze Schengen należą m.in.: przekraczanie granic wewnętrznych Unii Europejskiej, ochrona zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, polityka wizowa i migracyjna, współpraca służb granicznych i policyjnych, zacieśnienie współpracy służb w rejonach wewnętrznej granicy państw członkowskich UE, wzajemna pomoc w sprawach karnych, kwestie dotyczące ekstradycji/wydawania osób między państwami członkowskimi, ochrona danych osobowych, utworzenie SIS.

<sup>281</sup> Tzw. zewnętrznemu wymiarowi administracji UE poświęcona jest praca zbiorowa pod redakcją H.C.H. Hofmanna, E. Vos, M. Chamona, *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton, MA, USA 2019; zob. także F. Coman-Kund, *European Union Agencies...*

W celu określenia „warunków brzegowych” działalności agencji i ukształtowania relacji w ramach zintegrowanej administracji publicznej UE należy sięgnąć do postanowień ogólnych regulacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólnych dla wszystkich polityk objętych tym obszarem, a będących przedmiotem dalszych wywodów. Przepis art. 67 ust. 1 TFUE przewiduje, że „Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich”. Oprócz deklaracji uwzględnienia różnorodności prawnej i instytucjonalnej państw członkowskich trzeba również pamiętać, że sprawy z zakresu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości należą do kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 lit. j TFUE) i realizowane muszą być zgodnie z zasadą subsydiarności i proporcjonalności. Ponadto, zgodnie z art. 74 TFUE, regulacje zawarte w tytule V nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Nie jest także w żaden sposób wykluczona oddolna inicjatywa państw podjęcia współpracy administracyjnej. Przepis art. 73 TFUE stanowi, że „Państwa Członkowskie mogą organizować między sobą i na swoją odpowiedzialność uznane przez nie za stosowne formy współpracy i koordynacji między właściwymi służbami ich administracji odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”. O istotnym zaangażowaniu państw i ich wiodącej roli świadczy też odwołanie do solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi właśnie, które pojawia się w art. 67 ust. 2 i art. 80 TFUE, dotyczących wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych.

Najsilniej wiodąca rola państw członkowskich uwidacznia się w dziedzinie współpracy policyjnej, uregulowanej w rozdziale 5 tytułu V TFUE. Pomimo włączenia w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, współpraca ta zachowuje część cech współpracy międzyrządowej. Podlega co do zasady kompetencjom dzielonym i większość środków współpracy policyjnej jest przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (współdecyzji) oraz podlega kontroli sądowej ze strony Trybunału Sprawiedliwości UE. Państwa członkowskie posiadają jednak, obok Komisji, inicjatywę prawodawczą w odniesieniu do środków służących zapewnieniu współpracy administracyjnej między właściwymi służbami państw członkowskich oraz między nimi a Komisją (art. 76 w związku z art. 74 TFUE). Ponadto środki współpracy operacyjnej są przyjmowane jednogłośnie przez Radę, po konsultacji z Parlamentem Europejskim (art. 87 ust. 3 TFUE). W przypadku braku jednomyślności zastosowanie mają procedury specjalne. Jak zauważa F. Coman-Kund, analizując kategorie i rolę poszczególnych podmiotów zaangażowanych na poziomach ustalania polityki, legislacji i implementacji (działalności operacyjnej),

państwa członkowskie pozostają głównymi aktorami w obszarze współpracy policyjnej, jako że odgrywają kluczową rolę na wszystkich trzech poziomach<sup>282</sup>.

Na koniec warto dodać, że art. 74 TFUE, upoważniający Radę do przyjęcia środków w celu zapewnienia współpracy administracyjnej między właściwymi służbami państw członkowskich w dziedzinach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jak również między tymi służbami a Komisją, został wykorzystany przez Radę jako podstawa do ustanowienia instytucjonalnych form współpracy administracyjnej. Znajdujemy tę podstawę w nieobowiązującym już rozporządzeniu Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającym Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)<sup>283</sup> oraz w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu<sup>284</sup>. Znamienne, że wraz z rozwojem administracji zintegrowanej przepis ten odpadł jako podstawa prawna organizacji i funkcjonowania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (w jej ramach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej – sukcesorki Frontexu)<sup>285</sup> oraz planowanej Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu, mającej zastąpić EASO. Może to świadczyć o tym, że agencje z narzędzia wspólnego rozwiązywania problemów w pluralistycznym otoczeniu przestają się w podmioty zyskujące znaczącą niezależność od państw członkowskich.

## 2. System *hotspot*

Hotspoty (używana terminologia to również: podejście *hotspot*, system *hotspot*, mechanizm *hotspot*) są określane jako „wylęgarnia” zintegrowanej administracji unijnej<sup>286</sup>. Jest to jednocześnie swoiste laboratorium, gdzie Unia testuje potencjalny kierunek i natężenie jej przeobrażeń. Ten nowy mechanizm współpracy administracyjnej Komisja zapowiedziała w Komunikacie z 13 maja 2015 r. *Europejski Program w zakresie migracji*<sup>287</sup>. Miał on służyć jako narzędzie dla administracji UE udzielenia niezwłocznej

<sup>282</sup> F. Coman-Kund, *European Union Agencies...*, s. 215.

<sup>283</sup> Dz. Urz. UE L 349/1 z 25.11.2004 r. Podstawą prawną był art. 66 TWE, obecnie 74 TFUE.

<sup>284</sup> Dz. Urz. UE L 132/11 z 29.5.2010 r. (dalej jako rozporządzenie 439/2010).

<sup>285</sup> Utworzona w 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. L 251/1 z 16.9.2016 r. (dalej jako rozporządzenie 2016/1624).

<sup>286</sup> E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*, “European Papers” 2016, vol. 1, no. 3, s. 1015.

<sup>287</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program w zakresie migracji*, 13.05.2015 r.,

pomocy państwom członkowskim pierwszej linii (*frontline states*) znajdującym się pod szczególną presją migracyjną, w połączeniu z mechanizmem czasowej relokacji<sup>288</sup>. Z czasem zostało wzmocnione znaczenie hotspotów dla kwestii bezpieczeństwa państw członkowskich i UE<sup>289</sup>. W *Europejskim programie w zakresie migracji* Komisja wskazała zaledwie, że w ramach nowego podejścia *hotspot* „Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Frontex i Europol będą pracować w terenie z państwami członkowskimi pierwszej linii w celu szybkiej identyfikacji i rejestracji napływających migrantów oraz pobierania od nich odcisków palców”<sup>290</sup>. W nocie wyjaśniającej na temat podejścia *hotspot* (czerwiec 2015) wskazano bliżej, że jego celem jest zapewnienie określonym agencjom europejskim platformy do szybkiej i zintegrowanej interwencji w państwach członkowskich pierwszej linii, borykających się z kryzysem spowodowanym nieproporcjonalną presją migracyjną na ich granicach zewnętrznych, na którą składają się mieszane przepływy migracyjne<sup>291</sup>. Terytorialny aspekt hotspotów został wyeksponowany nieco później – w Komunikacie Komisji z 23 września 2015 r., w którym czytamy, że hotspoty to „miejsca na zewnętrznych granicach Unii znajdujące się pod szczególną presją migracyjną”<sup>292</sup>. Kilka miesięcy później pojęcie hotspotu zostało rozszerzone pod względem geograficznym do „odcinka granicy zewnętrznej UE lub regionu znajdującego się pod nadzwyczajną presją migracyjną, wymagającego wzmocnionego i skoordynowanego wsparcia ze strony agencji UE”<sup>293</sup>.

W pewnym modelowym założeniu system *hotspot* miał służyć wdrożeniu zasady „dzielonej odpowiedzialności” za zarządzanie granicami zewnętrznymi. Linia demarkacyjną między zaangażowaniem straży granicznej państw członkowskich a działaniem europejskiej straży granicznej (*European Border Corps*) miałyby być wyjątkowe sytuacje

COM (2015) 240, s. 7; zob też Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, 23.9.2015 r., COM (2015) 490 final, s. 5.

<sup>288</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program w zakresie migracji...*, s. 7.

<sup>289</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Realizacja Europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu zwalczania terroryzmu i utorowania drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa, 20.4.2016, COM (2016) 230.

<sup>290</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program w zakresie migracji...*, s. 7.

<sup>291</sup> European Commission, *Explanatory note on the “Hotspot” approach*, 2015, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf> [dostęp 7.04.2021].

<sup>292</sup> Annex 2. Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, Bruksela, 23.9.2015 r., COM(2015) 490 final, s. 2.

<sup>293</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, 14.10.2015 r., COM(2015) 510 final, s. 3.

szczególnej, nagłej presji migracyjnej. Podczas gdy państwa członkowskie sprawowałyby bieżącą kontrolę nad granicami, w takich nadzwyczajnych sytuacjach działania podejmowane miałyby być przez nową formację – europejską straż graniczną, dowodzoną przez Agencję Frontex<sup>294</sup>. System *hotspot* miał w ten sposób stanowić pośredni krok między odpowiedzialnością indywidualną każdego państwa członkowskiego a odpowiedzialnością UE, a dokładniej nowej formacji – europejskiej straży granicznej, za realizowanie tego zadania. W założeniach sukces systemu *hotspot* miał służyć uzasadnieniu dalszego rozwoju administracji w UE w kierunku stałych struktur regularnego zarządzania migracją na granicach zewnętrznych. To oznaczałoby – jak czytamy w raporcie przygotowanym dla Komisji Europejskiej w 2014 r. – rozwój prawdziwie unijnego (zintegrowanego) systemu zarządzania granicami, czyli pełnej integracji administracyjnej na poziomie UE. Konsekwencją byłoby całkowite odejście w tym obszarze od dualistycznego modelu administracji w UE. W rzeczywistości określonej przez rozporządzenie (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. o Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej – z racji ustrojowego charakteru Straży – model „dzielonej odpowiedzialności” przybrał ostatecznie inny wymiar.

Podczas tzw. kryzysu migracyjnego z 2015 r.<sup>295</sup>, w ramach nowego podejścia, agencje europejskie: EASO, Frontex, Europol i Eurojust miały pracować w terenie z państwami członkowskimi pierwszej linii, podejmować działania zgodnie ze swoim mandatem i dziedziną specjalizacji, a ich działalność miała się wzajemnie uzupełniać<sup>296</sup>. Wyjaśniając szczegóły współpracy międzyagencyjnej, Komisja wskazywała, że w każdym przyjmującym państwie członkowskim powstanie wspólny sztab operacyjny, w którego skład

---

<sup>294</sup> W Unisys, M. van de Poelle *et al.*, *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union ESBG*, Version 3.00, 16 June 2014 czytamy; „It implies delegation of responsibility to the EU level for so called ‘hot spots’ operations, being subject to an evaluation, conducted by the Coordinating Officer. The operations would be performed by the European Border Corps (EBC), composed of SGO currently forming part of the European Border Guards Team (EBGT). Both the number of SGO and their service period would be extended. Detailed rules on accountability, liability, decision process, executive powers and evaluation will have to be adopted, enabling EU intervention in such high pressure areas”, s. 7, 24 i n.

<sup>295</sup> Utrwalone w powszechnej świadomości sformułowanie „kryzys migracyjny” czy „kryzys uchodźczy” w literaturze prawniczej jest określane raczej jako „kryzys solidarności” albo kryzys unijnego *governance*.

<sup>296</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program w zakresie migracji...*, s. 7. Dalej Komisja wyjaśnia role poszczególnych agencji: „Osoby ubiegające się o azyl będą niezwłocznie kierowane do procedury azylowej, a zespoły wsparcia EASO będą pomagać w możliwie jak najszybszym rozpatrywaniu spraw. W przypadku osób niepotrzebujących ochrony Frontex będzie udzielał państwom członkowskim pomocy przez koordynowanie powrotów nielegalnych migrantów. Europol i Eurojust pomogą przyjmującym państwom członkowskim w dochodzeniach mających na celu rozbicie sieci przemytu i handlu ludźmi”. Rola i odpowiedzialność państw w tej zapowiedzi jest podstawowa, a współpracujące agencje wspierają państwa członkowskie. Zob. też dokument *Explanatory note on the “Hotspot” approach*, w którym Komisja wyjaśnia prawne, finansowe i operacyjne aspekty hotspotów, wskazując konkretne działania agencji.

wejdą przedstawiciele wszystkich trzech agencji (EURTF – regionalna grupa zadaniowa Unii Europejskiej)<sup>297</sup>. Istotą współpracy międzyagencyjnej, a zarazem „wsparcia operacyjnego w terenie” miało być wysłanie (określane jako rozmieszczenia) do państwa członkowskiego specjalnych „zespołów wsparcia zarządzania migracjami”, składających się z personelu agencji i ekspertów oddelegowanych przez pozostałe państwa członkowskie. EURTF miał koordynować prace zespołów wsparcia na obszarach hotspotów i zapewniać bliską współpracę z organami krajowymi przyjmującego państwa członkowskiego<sup>298</sup>.

Nowy rodzaj współpracy administracyjnej zdefiniowany przez istotę hotspotu – bez wyraźnego odwołania się do samego pojęcia – został przewidziany w dwóch decyzjach Rady (UE): 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r.<sup>299</sup> i 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r.<sup>300</sup> ustanawiających środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji<sup>301</sup>. Na tej podstawie hotspoty zaczęły funkcjonować jako mechanizm wsparcia procesu relokacji w tych dwóch państwach, rodząc przez kilka lat swojego funkcjonowania szereg kontrowersji oraz wątpliwości natury prawnej i społecznej<sup>302</sup>. Z powodu braku wyraźnych podstaw prawnych organizacja i działanie hotspotów w Grecji i we Włoszech różniły się istotnie<sup>303</sup>. Podstawy prawne stanowiła mozaika przepisów unijnych (wskazanych wyżej decyzji i rozporządzeń ustanawiających poszczególne agencje, które przewidywały wsparcie operacyjne dla państw członkowskich), regulacji krajowych, uzgodnionych planów operacyjnych<sup>304</sup>, a w Grecji dodatkowo o charakterze hotspotów jako centrów procesowych przesądziło porozumienie UE z Turcją z 16 marca 2016 r.<sup>305</sup>

<sup>297</sup> W praktyce powstały centra operacyjne, które skupiają funkcjonariuszy Frontexu, EASO i Europolu, a także przyjmującego państwa członkowskiego i innych państw członkowskich. Do EURTF są również oddelegowani przedstawiciele Eurojustu i innych agencji UE. Jednocześnie centrum operacyjne jest odpowiedzialne za utrzymywanie kontaktów z innymi organizacjami (np. UNHCR, Interpolem, NGOs), za: D. Neville, S. Sy, A. Rigon, *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, European Parliament’s Policy Department for Citizen’s Rights and Constitutional Affairs, 2016, s. 27.

<sup>298</sup> Annex 2 Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami...*, s. 3.

<sup>299</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 239/146 z 15.9.2015 r.

<sup>300</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 248/80 z 24.9.2015 r.

<sup>301</sup> Analiza treści decyzji zob. E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*..., s. 1017.

<sup>302</sup> Zob. w szczególności FRA Opinion 5/2016, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy*, November 2016; FRA Opinion 3/2019, *Update of the Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy*, February 2019.

<sup>303</sup> Zob. FRA Opinion 3/2019, s. 16. E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*..., s. 1017-1021. Należy jednak pamiętać, że podejście *hotspot* zostało zaplanowane jako elastyczne, dostosowane do rozwoju sytuacji i potrzeb wnioskującego o wsparcie państwa, zob. *Explanatory note on the “Hotspot” approach...*, s. 2.

<sup>304</sup> Plany operacyjne dostępne na <https://www.easo.europa.eu/archive-of-operations> [dostęp 26.09.2021].

<sup>305</sup> Zob. D. Neville, S. Sy, A. Rigon, *On the frontline...*, s. 29, 33 i n.; Danish Refugee Council, *Fundamental Rights and the EU Hotspot Approach*, October 2017, s. 8, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Fundamental%20rights\\_web%20%281%29.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Fundamental%20rights_web%20%281%29.pdf) [dostęp 15.06.2021].

Wyrażna podstawa prawna dla nowego systemu wraz z legalną definicją hotspotu została zawarta w rozporządzeniu (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. W Komunikacie z 15 grudnia 2015 r.<sup>306</sup> Komisja zapowiedziała, że to właśnie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) zostanie powierzone rozwinięcie podejścia *hotspot*, co „stanie się podstawowym zadaniem agencji, która będzie w stanie rozmieszczać zespoły europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej w ramach zespołów ds. zarządzania migracją w hotspotach”<sup>307</sup>. Ustanowienie regulacji dotyczącej hotspotów w rozporządzeniu określającym podstawy działania jednej tylko z agencji zaangażowanych w działalność na tych obszarach było krytykowane z powodu ukształtowania pozycji Frontexu *de iure* i *de facto* jako dominującej i przesądzającej tym samym o charakterze hotspotów jako ośrodków kontroli granicznej<sup>308</sup>. Jednocześnie trzeba podkreślić, że tylko ta agencja spośród wszystkich zaangażowanych w system *hotspot* ma najsilniejszy, bo wyraźny mandat do współdzielenia odpowiedzialności za administrowanie określoną dziedziną z państwami członkowskimi, a co za tym idzie szerokie kompetencje wykonawcze i operacyjne. Obecnie podstawy prawne określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (dalej jako rozporządzenie 2019/1896)<sup>309</sup>, co sprawia, że postulat uregulowania podejścia *hotspot* w odrębnym akcie prawnym nadal pozostaje niezrealizowany<sup>310</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 23 rozporządzenia 2019/1896 „obszar hotspotu” oznacza „obszar utworzony na wniosek przyjmującego państwa członkowskiego, na którym przyjmujące państwo członkowskie, Komisja, odpowiednie agencje Unii i uczestniczące państwa członkowskie współpracują w celu zarządzania istniejącym lub potencjalnym wyjątkowo trudnym wyzwaniem związanym z migracją, które charakteryzuje się znacznym wzrostem liczby migrantów przybywających na granice zewnętrzne”<sup>311</sup>.

<sup>306</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE*, 15.12.2015 r., COM(2015) 673 final, s. 7.

<sup>307</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>308</sup> D. Neville, S. Sy, A. Rigon, *On the frontline...*, s. 35, 39. Pojęcie *hotspot*, bez sformułowanie definicji, pojawiło się także w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010, COM (2016) 271 final, jednak w jego zmienionej wersji z 2018 r. COM (2018) 633 final nie znajdujemy wyraźnego odwołania do systemu *hotspot*, co ma związek z rozszerzeniem możliwości wykorzystania zespołów wspierających zarządzanie migracjami.

<sup>309</sup> Dz. Urz. UE L 295/1 z 14.11.2019 r.

<sup>310</sup> Zob. D. Neville, S. Sy, A. Rigon, *On the frontline...*, s. 9, 30-31. Autorzy piszą zarówno o konieczności zagwarantowania pewności prawnej, określenia relacji między prawem UE a prawem krajowym, jak i związku systemu *hotspot* z regulacjami dotyczącymi procedury azylowej i warunków recepcji azylantów. Z tego punktu widzenia znaczenie ma także wyróżnienie Agencji Frontex oraz konieczność uregulowania jasnych zasad rządzących zakresem odpowiedzialności i rozliczalności agencji.

<sup>311</sup> Art. 2 pkt 23 rozporządzenia 2019/1896.



Definicja ta wskazuje na dualny charakter hotspotu – z jednej strony terytorialny, z drugiej – instytucjonalno-procesowy (kooperacyjny).

W literaturze definicja podejścia *hotspot* jest formułowana rozmaicie, co wskazuje na niedookreśloną naturę koncepcji. E.L. Tsurudi podkreśla instytucjonalny i kooperacyjny charakter systemu, pisząc, że jest to międzyagencyjna współpraca, w ramach której rozmieszczeni (rozlokowani) krajowi eksperci, koordynowani przez określoną agencję, operacyjnie wspierają krajową administrację<sup>312</sup>. Według tej autorki, podejście *hotspot* było nowatorskie. O ile właściwe rozporządzenia ustanawiające poszczególne agencje przewidywały ówczesnie rozmieszczenia ekspertów krajowych, to element międzyagencyjnej współpracy w ramach tego, co w istocie miało być jednolitymi ramami operacyjnymi, nigdy wcześniej nie był tak jasno wyartykułowany<sup>313</sup>. Wątpliwości co do innowacyjnego charakteru hotspotów jako integralnej części europeizacji i instytucjonalizacji zarządzania granicami nie mają także A. Papoutsi, J. Painter, E. Papada i A. Vradis<sup>314</sup>. Widzą oni w tym mechanizmie drogę do kulminacji europejskiej integracji, polegającej na elastycznym zarządzaniu mobilnością i azylem. Autorzy określają to nowe narzędzie jako „punkt kompleksowej obsługi” dla odpowiednich agencji europejskich, umożliwiający im działanie i płynną współpracę na dużych obszarach terytorium państw członkowskich, sąsiadujących z zewnętrzną granicą UE<sup>315</sup>. Celem jest wzmocnienie międzyagencyjnej współpracy i scentralizowanie kontroli nad granicami zewnętrznymi.

Niejednorodna natura hotspotów uchwycona została także w innych ujęciu, determinowanym w dużym stopniu praktyką ich funkcjonowania. G. Campesi wskazuje, że hotspoty mogą być postrzegane, z jednej strony, jako procedura, czy inaczej mechanizm mający zwiększyć efektywność przetwarzania danych migrantów po dotarciu na granicę zewnętrzną UE, w celu dokonania szybkiego podziału między osobami kwalifikującymi się do ochrony międzynarodowej i tych, którzy muszą wrócić do kraju pochodzenia lub tranzytu. Z drugiej strony, *hotspot* to określone geograficznie miejsce odosobnienia i detencji, które ma zatrzymać migrantów i zapobiec potencjalnym wtórnym ruchom osób ubiegających się o azyl<sup>316</sup>. W tym drugim ujęciu jest synonimem specyficznych centrów

<sup>312</sup> „Inter-agency collaboration, where deployed national experts under the coordination of a specific agency operationally assist national administrations”, E.L. Tsurudi, *Bottom-up Salvation?...*, s. 1015.

<sup>313</sup> *Ibidem*, s. 1015-1016.

<sup>314</sup> A. Papoutsi, J. Painter, E. Papada, A. Vradis, *The EC hotspot approach in Greece: creating liminal EU territory*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2019, vol. 45, no. 12, s. 2200-2212.

<sup>315</sup> „This new tool was to effectively act as a one-stop-shop for all relevant European agencies allowing them to operate and collaborate without hindrance inside large swaths of member-state territory adjacent to the EU’s external border”, A. Papoutsi *et al.*, *The EC hotspot approach...*, s. 2202.

<sup>316</sup> G. Campesi, *Normalising ‘the Hotspot Approach’? An Analysis of the Commission’s Most Recent Proposals*, [w:] S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme...*, s. 94.

procesowych<sup>317</sup>. W nawiązaniu do tego autor określa *hotspot* jako zinstytucjonalizowany subsystem azylowy i powrotowy, w ramach którego prawa migrantów są chronione poniżej gwarancji proceduralnych i innych standardów prawnych. Oprócz tego cechą charakterystyczną jest systematyczna detencja migrantów. Subsystem działa na odległych terytoriach, przez co niezależna kontrola – głównie przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego – jest utrudniona. Charakteryzuje się także rosnącym zaangażowaniem agencji unijnych<sup>318</sup>. A. Papoutsis *et al.* zwracają w tym kontekście uwagę na konsekwencję działania hotspotów, która polega na wykreowaniu specjalnego obszaru (przestrzeni), gdzie następuje zerwanie więzi między terytorium a prawami jednostek<sup>319</sup>. Innymi słowy, jest to przestrzeń zanegowania praw wynikających z podlegania jurysdykcji terytorialnej danego państwa.

Można zatem stwierdzić, że podejście *hotspot* to hybrydowy unijno-państwowy system, składający się ze zróżnicowanych elementów. W pojęciu tym zawiera się określony obszar (terytorium), metoda pracy (współpracy) i mechanizm procesowy (filtrujący)<sup>320</sup>. Zaangażowanie agencji europejskich i współpraca międzyagencyjna w ramach systemu *hotspot*, jakkolwiek nowatorskie, nie powinny jednak przesłaniać fundamentalnej roli państw członkowskich w tym nowym podejściu. Rola ta jawi się jako kluczowa zarówno w warstwie normatywnej, jak i w praktyce operacyjnej. Fakt wprowadzenia z czasem zasady „dzielonej odpowiedzialności” za zarządzanie granicami (o czym poniżej) zasadniczo sytuacji nie zmienił. Nie oznacza to, że współpracujące agencje (funkcjonariusze państw członkowskich oddelegowani do pracy w zespołach) w praktyce nie przejmowały kompetencji organów państwa członkowskiego (państwa przyjmującego), co należy uznać za przekroczenie przez agencje (chodzi zwłaszcza o EASO) swojego mandatu<sup>321</sup>. Zarówno w definicji legalnej „obszaru hotspotu”, jak i w motywie 50 preambuły rozporządzenia 2019/1896 prawodawca unijny wskazuje, że na obszarach hotspotów współpracują: przyjmujące państwo członkowskie, uczestniczące państwa członkowskie, Komisja (pełniąca rolę kierowniczą) i odpowiednie agencje Unii, działające w ramach przyznanych im mandatów i uprawnień. Zrozumienie instytucjonalno-procesowego (kooperacyjnego) elementu systemu *hotspot* wymaga sięgnięcia do pojęcia zespołu wspierającego zarządzanie migracjami. Jest to również pojęcie prawa pozytywnego, zdefiniowane w rozporządzeniu

<sup>317</sup> Zob. też pojęcie przyjęte w opinii Agencji Praw Podstawowych UE: „Hotspots’ are facilities set up at the EU external border in Greece and Italy for the initial reception, identification and registration of asylum seekers and other migrants coming to the EU by sea. They also serve to channel newly arrived people into international protection, return or other procedures”, FRA Opinion 5/2016, s. 12.

<sup>318</sup> G. Campesi, *Normalising ‘the Hotspot Approach’?...*, s. 101.

<sup>319</sup> A. Papoutsis *et al.*, *The EC hotspot approach...*, s. 2205, 2208.

<sup>320</sup> Danish Refugee Council, *Fundamental Rights...*, s. 9. A. Papoutsis *et al.* w kontekście tego ostatniego elementu piszą o tym, że duże obszary greckiego terytorium stały się przestrzenią sortowania (*a sorting space*) na zasługujących (w domyśle na ochronę, wjazd do UE) i tych zatrzymanych lub usuwanych z terytorium jako „niezasługujących” i „pozbawionych praw”, *idem*, *The EC hotspot approach...*, s. 2202, 2205.

<sup>321</sup> Pisze o tym E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?...*, s. 1021 i n.

2019/1896. W prawnej konstrukcji zespołów wspierających zarządzanie migracjami tkwi istota zintegrowanej administracji publicznej, składającej się z administracji państw członkowskich i unijnych agencji. Zespoły oznaczają instytucjonalne połączenie administracji państw członkowskich i administracji UE *sensu stricto*. Zgodnie z definicją legalną zespoły wspierające zarządzanie migracjami oznaczają „zespoły ekspertów, które zapewniają państwu członkowskiemu wzmocnienie techniczne i operacyjne, w tym na obszarach hotspotów, w skład których wchodzi członkowie personelu operacyjnego [agencji Frontex – B.K.], eksperci z Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (EASO) oraz Europolu, a także, w stosownym przypadku, eksperci z Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), innych organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz z państw członkowskich”<sup>322</sup>.

Dalej w art. 10 rozporządzenie 2019/1896 stanowi, że Agencja Frontex realizuje następujące zadania w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach hotspotów: (i) rozmieszczanie personelu operacyjnego i wyposażenia technicznego w celu udzielenia pomocy w sprawdzaniu, prowadzeniu rozmów, identyfikacji i pobieraniu odcisków palców; (ii) ustalanie, we współpracy z EASO i właściwymi organami krajowymi, procedury służącej udzielaniu wstępnych informacji i kierowaniu dalej osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają się o nią ubiegać, w tym procedury identyfikacji grup wymagających szczególnego traktowania. Podobnych bezpośrednich odniesień do kompetencji EASO w ramach działania zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach hotspotów nie znajdziemy w rozporządzeniu ustanawiającym tę agencję. Należy zatem przyjąć, że zastosowanie znajdują przepisy przewidujące zadanie Urzędu udzielania skutecznego wsparcia operacyjnego państwu członkowskiemu, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją<sup>323</sup>, w tym także wsparcia w zakresie relokacji osób korzystających z ochrony międzynarodowej w ramach Unii<sup>324</sup>. W tym celu EASO wykorzystuje wszystkie użyteczne zasoby będące do jego dyspozycji, m.in. rozmieszczenie (oddelegowanie)

<sup>322</sup> Art. 2 pkt 19 rozporządzenia 2019/1896. Jak wynika z powyższej definicji, w rozporządzeniu przewidziany jest szerszy zakres wykorzystywania zespołów wspierających zarządzanie migracjami – ich oddelegowanie nie dotyczy już wyłącznie okoliczności związanych z nieproporcjonalną presją migracyjną.

Pojęcie zespołów wspierających zarządzanie migracjami zostało wyjaśnione także w projekcie rozporządzenia w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu. Zmieniony wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) 439/2010, COM (2018) 633 final, przewiduje, że w ramach pomocy operacyjnej i technicznej Agencja bierze udział w zespołach wspierających zarządzanie migracjami, o których mowa w art. 21, w ścisłej współpracy z innymi właściwymi agencjami Unii (art. 16 ust. 2 lit. o). Art. 21 projektu z kolei stanowi, że zespoły wspierające zarządzanie migracjami mogą zostać oddelegowane na wniosek państwa członkowskiego albo z inicjatywy Agencji i za zgodą danego państwa członkowskiego, aby zapewnić danemu państwu członkowskiemu wzmocnienie techniczne i operacyjne (ust. 1). W skład zespołów wspierających zarządzanie migracjami wchodzi zespoły wsparcia ds. azylu, personel operacyjny ze stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także eksperci z Europolu i innych właściwych agencji Unii (ust. 2).

<sup>323</sup> Art. 2 ust. 2 rozporządzenia 439/2010.

<sup>324</sup> Art. 5 rozporządzenia 439/2010.

i koordynację zespołów wsparcia w dziedzinie azylu, które składają się z członków personelu agencji i ekspertów krajowych oddelegowanych do tych zespołów (z rezerwy krajowej ekspertów)<sup>325</sup>. Wsparcie państw członkowskich w ramach mandatu EASO polega na działaniach wskazanych w art. 10 rozporządzenia 439/2010, tj. pomocy we wstępnej analizie wniosków o ochronę międzynarodową rozpatrywanych przez właściwe władze krajowe oraz działania wspierające recepcję osób wnioskujących o ochronę (w szczególności zakwaterowanie, środki transportu i pomoc medyczna)<sup>326</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 6 rozporządzenia 439/2010 Urząd nie ma jednak żadnych uprawnień w zakresie podejmowania decyzji przez organy azylowe państw członkowskich w sprawie indywidualnych wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej. Podobnie zakres zaangażowania Europolu w odniesieniu do działalności w ramach systemu *hotspot* opiera się rozporządzeniu z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującym i uchylającym decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW<sup>327</sup>, bez jakiegokolwiek wzmianki o szczególnych zadaniach realizowanych przez Agencję w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach *hotspotów*.

Warunki współpracy na obszarach *hotspotów* określa Komisja Europejska, we współpracy z przyjmującym państwem członkowskim i agencjami Unii. Komisja także kieruje współpracą i odpowiada za koordynację działań zespołów wspierających zarządzanie migracjami<sup>328</sup>. Procedura inicjowania współpracy uregulowana jest w art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896. Zgodnie z nim, jeżeli państwo członkowskie stoi w obliczu wyjątkowo trudnych wyzwań związanych z migracją na konkretnych obszarach *hotspotów* na swoich granicach zewnętrznych, charakteryzujących się dużym napływem mieszanych ruchów migracyjnych, może zwrócić się o wzmocnienie techniczne i operacyjne ze strony zespołów wspierających zarządzanie migracjami złożonych z ekspertów z odpowiednich organów i jednostek organizacyjnych Unii, które działają zgodnie ze swoimi mandatami. Przedłożony Komisji wniosek jest następnie przekazywany Agencji Frontex, EASO, Europolowi oraz innym odpowiednim organom i jednostkom organizacyjnym Unii. Podmioty te rozpatrują, zgodnie ze swoimi mandatami, wniosek państwa członkowskiego o wzmocnienie i ocenę jego potrzeb w celu określenia całościowego pakietu służącego wzmocnieniu, składającego się z różnych działań koordynowanych przez odpowiednie organy i jednostki organizacyjne Unii, który jest uzgadniany z zainteresowanym państwem członkowskim w dokumencie określanym jako plan operacyjny. Proces ten jest koordynowany przez Komisję.

<sup>325</sup> Art. 13, art. 15 i art. 16 rozporządzenia 439/2010.

<sup>326</sup> Zob. plany operacyjne EASO i zainteresowanych państw członkowskich, <https://www.easo.europa.eu/archive-of-operations> [dostęp 20.06.2021].

<sup>327</sup> L 135/53, 24.5.2016.

<sup>328</sup> Zob. motywy 50 i 55 preambuły rozporządzenia 2019/1896.

Pozornie oczywisty element terytorialny w podejściu *hotspot* wzbudza w literaturze nie mniejsze zainteresowanie niż aspekt kooperacyjny, z którym jest nieodłącznie związany. Można powiedzieć, że to połączenie jest wpisane w system *hotspot*. Funkcjonariusze z różnych państw członkowskich i personel agencji europejskich, dla działania których podstawy prawne tworzy prawo UE, a ramy instytucjonalne – agencje europejskie, działają na specjalnych, wydzielonych obszarach (fragmentach terytorium państwa członkowskiego) o wyjątkowym statusie<sup>329</sup>. Warto przypomnieć, że *hotspot* to – w aspekcie terytorialnym – fragment granicy przyjmującego państwa członkowskiego, będącej granicą zewnętrzną UE, lub region znajdujący się pod nadzwyczajną presją migracyjną, wymagający wzmocnionego i skoordynowanego wsparcia ze strony agencji UE<sup>330</sup>.

Wobec braku odrębnej regulacji prawnej systemu *hotspot* wskazuje się w literaturze na szereg problemów prawnych związanych z jego funkcjonowaniem. Wydaje się, że hotspoty skupiają większość, jeśli nie wszystkie problemy zintegrowanej administracji unijnej, zwłaszcza w obszarze legitymacji do działania (legalności), rozliczalności i odpowiedzialności<sup>331</sup>. Podnoszone były także kwestie faktycznej zdolności operacyjnej (zwłaszcza dostępnego personelu) w sytuacji zależności od państw członkowskich, autonomicznych w delegowaniu funkcjonariuszy do wspólnych zespołów<sup>332</sup>. Dodatkowo hotspoty utworzone zostały w celu realizowania zadań w dziedzinie migracji i azylu, dziedzinie ściśle powiązanej z ochroną praw człowieka, stąd też zostały poddane ostrej krytyce jako rozwiązanie naruszające prawa migrantów, w tym osób poszukujących ochrony międzynarodowej. Kontrowersje budziły i budzą nadal niejasne role poszczególnych podmiotów zaangażowanych we współpracę, relacje zależności między agencjami a państwami członkowskimi i ich organami krajowymi, niespójność mandatu i kompetencji agencji z rolą *de facto* odgrywaną podczas operacji na obszarze hotspotów<sup>333</sup>. Współpraca w praktyce – w aspekcie proceduralnym – oznaczała działania angażujące podmioty z różnych jurysdykcji, co odpowiada definicji tzw. procedur kompozytowych<sup>334</sup>. Ten aspekt współpracy wzbudza spore kontrowersje i jest najmniej jasny.

<sup>329</sup> Wyjątkowy status obszaru wynika z samego faktu ustanowienia hotspotu, a ponadto może obszar być także objęty reżimem specjalnym na podstawie prawa krajowego państwa przyjmującego.

<sup>330</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami...*, s. 3.

<sup>331</sup> Zob. np. G. Lisi, M. Eliantonio, *The Gaps...*, s. 589-601; FRA Opinion 3/2019, s. 34 i n.; S. Tas, *Frontex actions: out of control? The complexity of composite decision-making procedures*, "TARN Working Paper" 2020, no. 3, s. 15 i n., [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3632712](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3632712) [dostęp 15.11.2021].

<sup>332</sup> Zob. S. Horii, *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach and the Refugee Crisis*, "Refugee Survey Quarterly" 2018, vol. 37, s. 209 i n.

<sup>333</sup> Zob. np. G. Lisi, M. Eliantonio, *The Gaps in Judicial Accountability of EASO...*, s. 595-598; E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?...*, s. 1021-1026.

<sup>334</sup> E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?...*, s. 1024; S. Tas, *Frontex actions: out of control?...*, s. 2 i n.

Pojawiło się także pytanie o potencjalny czasowy i terytorialny zasięg (terytorialne usytuowanie) hotspotów. Krótko mówiąc, ich funkcjonowanie miało dać odpowiedź na pytanie, czy ten system może być wprowadzony tylko w czasie kryzysu i czy tylko na odcinkach granic zewnętrznych, czy też może stać się modelem funkcjonowania administracji migracyjnej. Niedługo po rozpoczęciu działania hotspotów Komisja Europejska, równoległe do tej instytucji, zaproponowała wprowadzenie podobnego mechanizmu poza sytuacją kryzysową związaną z nadzwyczajną presją migracyjną jako regularnego sposobu zarządzania migracjami, w szczególności azylem<sup>335</sup>. Mowa tu o „ośrodku kontrolowanym”, który w świetle projektu rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z 2018 r. oznaczał „ośrodek, ustanowiony na wniosek państwa członkowskiego, w którym właściwe agencje unijne, wspierając przyjmujące państwo członkowskie, przy udziale uczestniczących państw członkowskich, dokonują rozróżnienia między obywatelami państw trzecich wymagającymi ochrony międzynarodowej a osobami, które takiej ochrony nie wymagają, oraz przeprowadzają kontrole bezpieczeństwa i stosują szybkie procedury w zakresie ochrony międzynarodowej lub powrotu” (art. 2 pkt 24)<sup>336</sup>. Ten rodzaj współpracy administracyjnej nie został ostatecznie wprowadzony.

Co do kryzysowego charakteru hotspotów, z rozporządzenia 2019/1896 wynika, że o ile hotspoty jednoznacznie mają być wykorzystywane w sytuacjach nadzwyczajnej presji migracyjnej, co potwierdzają zarówno obowiązujące regulacje, jak i plany Komisji zaprezentowane w Komunikacie dotyczącym nowego paktu i migracji i azylu<sup>337</sup>, o tyle zespoły wspierające zarządzanie migracjami, które stanowią o istocie współpracy administracyjnej – już nie. Jak wynika z definicji zawartej w art. 2 pkt 19 rozporządzenia 2019/1896, obecnie przewidziany jest szerszy zakres wykorzystywania zespołów wspierających zarządzanie migracjami – ich oddelegowanie nie dotyczy już wyłącznie okoliczności związanych z nieproporcjonalną presją migracyjną<sup>338</sup>. To oznacza, że *de facto*

<sup>335</sup> Propozycja nie została przyjęta. Podobnie od lat Komisja w ramach tzw. zewnętrznego wymiaru Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego proponuje wprowadzenie centrów procesowych na terytoriach państw trzecich, zob. B. Kowalczyk, *Unijne partnerstwo i współpraca z państwami trzecimi w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego*, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównoważona gospodarka...*, s. 348-349 i cyt. literatura.

<sup>336</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624, 12.9.2018, COM(2018) 631 final.

<sup>337</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu i migracji i azylu, 23.9.2020 r. COM(2020) 609 final, s. 12.

<sup>338</sup> Zob. też art. 36 ust. 2 lit. d) rozporządzenia 2019/1896, który stanowi o rozmieszczaniu stałej służby w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami m.in. na obszarach hotspotów w celu udzielenia pomocy technicznej i operacyjnej przy działaniach w zakresie powrotów jako jednym z instrumentów Agencji Frontex.

podejście *hotspot* „rozlewa się” na terytorium państwa bez wyraźnej podstawy prawnej albo że to element terytorialny, a nie kooperacyjny, jest kluczowy i wyjątkowy dla podejścia *hotspot*.

W literaturze wskazuje się, że hotspoty doprowadziły do bezprecedensowej integracji między administracją UE a poziomem krajowej administracji<sup>339</sup>. Analizując podstawy prawne funkcjonowania hotspotów i ich działalność, można stwierdzić, że integracja administracji publicznej przebiegała na kilku poziomach: współpracy międzyagencyjnej, współpracy państw członkowskich z Komisją i agencjami – przez delegowanie funkcjonariuszy do wspólnych zespołów (zespołów wsparcia zarządzania migracjami, zespołów wsparcia w dziedzinie azylu) rozmieszczanych przez agencje, i w końcu współpracy państw członkowskich, ostatecznie bowiem – przynajmniej w początkowej fazie – agencje polegały na administracji (funkcjonariuszach) państw członkowskich, a zatem zobowiązania i wola państw członkowskich stanowiły fundament współpracy i integracji.

### **3. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) w strukturze Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej**

#### **3.1. Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami na granicach zewnętrznych**

Wielokrotnie wymieniona wyżej Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) stanowi część struktury stanowiącej najbardziej aktualny przykład postępu zintegrowania administracji w UE (tworzenia zintegrowanej administracji publicznej). Chodzi o utworzoną w 2016 r. Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną (dalej ESGP lub Europejska Straż), w szczególności po zmianach dokonanych w 2019 r. Europejska Straż jest to mieszana (łączona, złożona) unijno-państwowa struktura realizująca cel polityki Unii w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, którym jest opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie krajowym i unijnym. Poziomy te są ze sobą sprzężone przez wiążące akty prawne<sup>340</sup>, akty polityki strategicznej i dokumenty analityczne zaliczane do tzw. *soft law*<sup>341</sup>, akty planowania<sup>342</sup>,

<sup>339</sup> E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?...*, s. 1015-1016.

<sup>340</sup> Samo rozporządzenie ustanawiające Europejską Straż, a także decyzje Rady (art. 42 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896), decyzje zarządu Agencji (np. art. 8 ust. 5, art. 29 ust. 1, art. 32 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896), zalecenia dyrektora wykonawczego (np. art. 41 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896).

<sup>341</sup> Komunikat Komisji ustanawiający wieloletnią politykę strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami i krajowe strategie (art. 8 rozporządzenia 2019/1896).

<sup>342</sup> Art. 9 rozporządzenia 2019/1896 ustanawia zintegrowane planowanie w zakresie zarządzania granicami i powrotów, obejmujące plany operacyjne, plany awaryjne i plany rozwoju zdolności.

porozumienia<sup>343</sup>, różne formy i systemy wymiany informacji<sup>344</sup>, a także formy organizacyjne<sup>345</sup> i przejawy działalności operacyjnej<sup>346</sup>. ESGP stanowi ramy instytucjonalne i proceduralne dla tej funkcji realizowanej w zgodzie z wprowadzoną w 2016 r. zasadą wspólnej (dzielonej) odpowiedzialności (*shared responsibility*). Użyta dla takiej hybrydowej w istocie struktury nazwa może być myląca, ponieważ rozporządzenie z 2016 r. nie ustanowiło formacji, którą można rzeczywiście określić europejską strażą graniczną (*European Border Guard*), rozumianą jako europejski organ zastępujący krajową (państwową) straż graniczną. Ma to nie tylko instytucjonalne skutki, ale znaczy również w kwestii realizacji zasady solidarności między państwami i w konsekwencji w rozłożeniu odpowiedzialności za zarządzanie granicami zewnętrznymi między państwa członkowskie i UE<sup>347</sup>. Jednocześnie utworzenie ESGP to realizacja – choćby częściowa – mającego dłuższą historię dążenia Komisji do stworzenia unijnej formacji europejskiej straży granicznej, z przydaniem jej decydującej roli w procesie zarządzania granicami zewnętrznymi UE<sup>348</sup>.

<sup>343</sup> Plany operacyjne wspólnych operacji (art. 38 rozporządzenia 2019/1896).

<sup>344</sup> Np. sekcja 2 rozporządzenia 2019/1896 *Wymiana informacji i współpraca* (art. 11-17); sekcja 3 EUROSUR (art. 18-23) – zintegrowane ramy wymiany informacji i współpracy operacyjnej; sekcja 4 Znajomość sytuacji (art. 24-28), w tym krajowe, europejski i szczególne obrazy sytuacji, które opracowuje się przez zbieranie, ocenianie, zestawianie, analizowanie, interpretowanie, generowanie, wizualizowanie i rozpowszechnianie informacji.

<sup>345</sup> Chodzi o Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej i wspólne zespoły.

<sup>346</sup> Wspólne operacje i szybkie interwencje na granicy (art. 37 rozporządzenia 2019/1896), operacje powrotowe (art. 50 rozporządzenia 2019/1896).

<sup>347</sup> P. De Bruycker, *The European Border and Coast Guard...*, s. 564-565. Na deficyty powstałej w 2016 r. ESPG zwracali uwagę S. Carrera, S. Blockmans, J.-P. Cassarino, D. Gros i E. Guild, pisząc wówczas: „Still, the European Border and Coast Guard is just a ‘name’. The new Agency will be still dependent on EU member states’ contributions, political willingness to cooperate and domestic capacities. It will not have its own personnel, nor will it have the power of command over national authorities. [...] The new EBCG will not ensure a permanent and stable institutional response to the implementation of the common EU border policy”, *idem*, *The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Report of a CEPS Task Force, 2017, s. 48.

<sup>348</sup> W odpowiedzi na konkluzje Rady Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 r. Komisja opublikowała *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, 7.5.2002, COM(2002) 233 final, który wraz z konkluzjami Rady został oceniony jako rewolucja, przełom w sposobie implementacji prawa UE na granicach, zob. P. Hobbing, *Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue*, [w:] M. Caparini, O. Marenin (eds.), *Borders and security governance: managing borders in a globalised world*, LIT Verlag, Münster, 2006, s. 169; *idem*, *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS “Working Document”, August 2005, no 227, s. 1. Komisja przyjęła, że wspólny system zintegrowanego zarządzania granicami powinien zawierać co najmniej pięć współzależnych elementów: 1) wspólne prawo; 2) wspólną koordynację i mechanizm współpracy operacyjnej; 3) wspólną zintegrowaną analizę ryzyka; 4) przeszkolony personel (w kontekście europejskim) i interoperacyjne wyposażenie; 5) podział obciążeń pomiędzy państwa członkowskie w ramach tworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej. Wszystkie aktywności powinny być poddane kontroli demokratycznej (parlamentarnej) i sądowej. W komunikacie Komisja analizuje środki niezbędne do wprowadzenia w każdym z tych elementów. I tak proponuje utworzenie wspólnej jednostki praktyków zajmujących się granicami zewnętrznymi (*External borders practitioners common unit*), z określonymi nadzorczymi, kontrolnymi i koordynacyjnymi zadaniami. Frontex utworzony w 2004 r. można uznać za realizację tego pomysłu.



Już w momencie powstania w 2016 r.<sup>349</sup> ESGP stanowiła innowacyjną, niepozbawioną kontrowersji, formę organizacyjną współpracy administracyjnej w UE. Zmiany wprowadzone w 2019 r. wzmocniły jeden z jej elementów – Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej przez utworzenie własnego pionu operacyjnego Agencji – stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej liczącej (docelowo) 10 000 pracowników operacyjnych posiadających uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do wszystkich działań Agencji. Wzmocnienie roli Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej przez zwiększenie jej zasobów i rozszerzeniu mandatu znacząco uniezależnia Agencję od woli państw członkowskich podjęcia współpracy oraz ich zaangażowania odnośnie do delegowania funkcjonariuszy i udzielenia innego wsparcia wnioskującym państwom członkowskim<sup>350</sup>. Rozporządzenie z 2019 r. stanowi bez wątpienia kolejny krok w uniezależnieniu Agencji od państw członkowskich, czego przejawem jest utworzenie stałej służby, będącej częścią Agencji, jednak nadal nie jest to europejska straż graniczna. Nie nastąpiła także zasadnicza zmiana w zakresie podziału odpowiedzialności za wdrażanie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (dalej EZZG) ani linii rozgraniczających sfery kompetencji. Zintegrowana administracja unijna – złożona z dwóch elementów: unijnego i krajowego – ciągle jest rozwiązaniem modelowym.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 Europejska Straż została ustanowiona, aby zapewnić „europejskie zintegrowane zarządzanie granicami na granicach zewnętrznych w celu skutecznego zarządzania tymi granicami przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych oraz w celu zwiększenia skuteczności unijnej polityki w zakresie powrotów”<sup>351</sup>. Podstawy prawne utworzenia ESGP to Traktat

---

Odnosząc do Europejskiego Korpusu Straży Granicznej Komisja stwierdziła, że byłby to środek operacyjnego podziału obciążeń między państwami członkowskimi, zauważając jednocześnie, że do utworzenia takiej jednostki konieczne byłoby przezwycięzenie przez państwa konstytucyjnych ograniczeń i zmiany traktatowe. Największa trudność, zdaniem Komisji, byłaby związana z powierzeniem kompetencji organu władzy publicznej osobom z personelu Europejskiego Korpusu Straży Granicznej, które nie mają obywatelstwa państwa, na terytorium którego działają (s. 21). Pomysł utworzenia europejskiej straży granicznej został zgłoszony przez Włochy i Niemcy w 2001 r. Studium wykonalności ustanowienia „European Border Police” wskazywało raczej na preferowanie przez państwa modelu sieciowego, co dało przyczynek utworzeniu Agencji Frontex w 2004 r., zob. *Feasibility Study for the Setting Up of a „European Border Police”*, Final Report Rome May 30, 2002, <https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/61.pdf> [dostęp 15.05.2021].

<sup>349</sup> Rozporządzenie 2016/1624. Zapowiedź utworzenia ESGP znajdujemy w Komunikacie Komisji *Europejski program w zakresie migracji* (COM)2015 (240). Więcej na ten temat zob. A. Parol, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0. Wpływa zasada dzielonej odpowiedzialności na pozycję krajowych i unijnych organów wykonawczych*, „Prawo i Polityka” 2016, t. 7, s. 84 i n.

<sup>350</sup> S. Horii, *Accountability, Dependency...*, s. 214 i n.

<sup>351</sup> Art. 1 rozporządzenia 2019/1896. Zgodnie z motywem 133 preambuły jego celem jest zmiana i rozszerzenie przepisów rozporządzeń (UE) 2016/1624 i (UE) nr 1052/2013. Z uwagi na dużą liczbę i istotny charakter proponowanych zmian uchylono te akty prawne. Wiele rozwiązań zostało jednak powtórzonych,

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 77 ust. 2 lit. b) i d) oraz art. 79 ust. 2 lit. c)<sup>352</sup>.

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony „zintegrowany system zarządzania granicami zewnętrznymi” jest pojęciem legalnym<sup>353</sup>. Przepis art. 77 ust. 1 lit. c) TFUE zakłada „stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”, a zatem ewolucja systemu jest wpisana w jego traktatową podstawę i dynamiczną istotę, uwarunkowaną czynnikami politycznymi i prawnymi. A. Parol trafnie wskazuje, że ustanowienie w 2004 r. Agencji Frontex i następujące w kolejnych latach (2007, 2011, 2013, 2014) zmiany jej mandatu stanowią istotne kroki w ewolucji całego systemu<sup>354</sup>. Ostatnim etapem było utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, które – jako jedno z rozwiązań długofalowych zapowiedzianych przez Komisję w ogłoszonym w maju 2015 r. komunikacie *Europejski program w zakresie migracji* – stanowiło odpowiedź (że nie do końca skuteczną, świadczy szybka i znacząca reforma w 2019 r.) na trwający w Unii kryzys migracyjny<sup>355</sup>. W momencie tworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w 2016 r. widziano w takim organizacyjnym i funkcjonalnym rozwiązaniu szansę na rozwiązanie wielu problemów związanych z kontrolą ruchu granicznego, ochroną granic i bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich.

„*Sensu largo* zintegrowane zarządzanie granicami należy rozumieć jako przestrzeń kompetencji Unii, której celem jest skuteczne zarządzanie migracjami i zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii, przy jednoczesnym zagwarantowaniu swobodnego przepływu osób”<sup>356</sup>. W wąskim znaczeniu system składa się z dwunastu elementów wskazanych w art. 3 rozporządzenia 2019/1896, obejmujących w aspekcie rzeczowym: kontrolę graniczną; środki związane z zapobieganiem i wykrywaniem

---

ich pierwowzór został przyjęty już wcześniej. Dla zachowania klarowności wywodu tylko w niezbędnym zakresie i w razie potrzeby nastąpi odwołanie do uchylonych rozporządzeń.

<sup>352</sup> Przepisy te upoważniają Parlament Europejski i Radę do przyjęcia odpowiednio: środków dotyczących kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne, środków niezbędnych do stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi oraz środków w dziedzinie nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalania i odsyłania osób przebywających nielegalnie.

<sup>353</sup> Art. 77 ust. 1 lit. c) TFUE.

<sup>354</sup> A. Parol, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0...*, s. 86.

<sup>355</sup> Zob. też komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE*, 15.12.2015 r., COM(2015) 673 final.

<sup>356</sup> A. Parol, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0...*, s. 84. Definicja ta nie odnosi się bowiem tylko do kwestii granicznych, ale obejmuje także tzw. „globalne podejście do migracji”. Jest konsekwencją ustalenia przez Radę UE w 2006 r. elementów systemu, na który składały się: 1) kontrola granic; 2) wykrywanie przestępczości transgranicznej i prowadzenie dochodzeń jej dotyczących; 3) czteropozomowy model kontroli dostępu (działania w państwach trzecich, współpraca z krajami sąsiadującymi, kontrola granic, środki kontroli w obszarze swobodnego przepływu, w tym powrotu); 4) współpraca między organami krajowymi na rzecz zarządzania granicami (strażnicy graniczni, urząd celny, policja, bezpieczeństwo narodowe i inne właściwe organy) oraz współpraca międzynarodowa; 5) koordynacja i spójność działań państw członkowskich i instytucji oraz innych organów Unii.

przestępczości transgranicznej na granicach zewnętrznych; mechanizmy i procedury dotyczące identyfikacji i dalszego kierowania osób wymagających szczególnego traktowania, małoletnich bez opieki oraz osób potrzebujących ochrony międzynarodowej; a także akcje poszukiwawcze i ratownicze na morzu, które mogą mieć miejsce podczas operacji ochrony granic morskich<sup>357</sup>. Elementem EZZG<sup>358</sup> jest szeroko rozumiana administracyjna współpraca wertykalna i horyzontalna<sup>359</sup>. Współpraca ta obejmuje wymianę informacji oraz współpracę operacyjną organów państw członkowskich UE, instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz państw trzecich. W wymiarze wewnętrznym współpraca obejmuje tzw. współpracę międzyagencyjną: między organami krajowymi w poszczególnych państwach członkowskich<sup>360</sup> oraz między agencjami na poziomie europejskim<sup>361</sup>, a także w ich relacjach wertykalnych. Wymiar zewnętrzny EZZG obejmuje natomiast współpracę z państwami trzecimi koncentrującą się w szczególności na państwach sąsiadujących i tych państwach trzecich, które w wyniku analizy ryzyka wskazano jako państwa pochodzenia lub państwa tranzytu w odniesieniu do nielegalnej imigracji<sup>362</sup>.

Dla opisu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej – złożonej unijno-państwowej struktury, należącej do administracji UE (w sensie podmiotowym i przedmiotowym) – przyjmujemy trzy perspektywy: funkcjonalną, organizacyjną i proceduralną. Jednocześnie trzeba podkreślić, że trudno o całkowicie czystą i jednorodną perspektywę, ponieważ zadania, formy organizacyjne ich wykonywania, a także tryby oraz prawne formy działania wzajemnie się uzupełniają.

### 3.2. Perspektywa funkcjonalna

Zmiany organizacyjne, o których wspomniano wyżej i które będą jeszcze przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części książki, są konsekwencją wprowadzenia zasady wspólnej (dzielonej) odpowiedzialności za zarządzanie granicami zewnętrznymi UE.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896 państwa członkowskie i Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej ponoszą wspólną odpowiedzialność

<sup>357</sup> Z uwagi na ten zakres, jak zauważa A. Parol, Frontex ma dwojaką naturę: agencji granicznej i agencji policyjnej, *eadem*, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0...*, s. 90. Ponadto wkracza także w obszar zadań (akcje poszukiwawcze i ratownicze na morzu), które w niektórych państwach podejmowane są przez wojsko.

<sup>358</sup> O różnych zmianach w sferze zarządzania i kontroli granic państw członkowskich UE pisze B. Miłkołajczyk, *Granice nowej generacji*, [w:] J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, C.H. Beck, Warszawa 2015, wyd. 1, Legalis. Zdaniem J. Trubalskiej zintegrowane zarządzanie granicami UE stanowi złożoną konstrukcję funkcjonalną i powinno być ujmowane jako proces. Analiza poszczególnych elementów zarządzania granicami zewnętrznymi UE ujawnia analogie między tym procesem a zarządzaniem kryzysowym, *eadem*, *Wielowymiarowe zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, „Przegląd Geopolityczny” 2017, nr 19, s. 108.

<sup>359</sup> Art. 3 ust. 1 lit. d-g rozporządzenia 2019/1896.

<sup>360</sup> Zob. art. 3 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2019/1896.

<sup>361</sup> Zob. art. 121 ust. 1 lit. c i motyw 76 preambuły rozporządzenia 2019/1896.

<sup>362</sup> A. Parol, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0...*, s. 88-89.

(*shared responsibility*) za wdrażanie EZZG, choć ciężar odpowiedzialności rozkłada się różnie w różnych obszarach EZZG<sup>363</sup>. To istotna zmiana z punktu widzenia podziału funkcji wykonawczych i wzrostu zintegrowania administracji UE. W oryginalnym rozporządzeniu z 2004 r. tworzącym Frontex potwierdzono w art. 1 zasadę, że odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich, a Agencja – jako organ Unii – powinna ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych unijnych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi i czynić je bardziej skutecznymi. W rozporządzeniu z 2016 r. wprowadzono nową zasadę w miejsce wyłączności państw – zasadę wspólnej (dzielonej) odpowiedzialności za zarządzanie granicami zewnętrznymi, potwierdzoną w obecnie obowiązującej regulacji<sup>364</sup>, z wyraźnym jednak podkreśleniem, że to „państwa członkowskie nadal są w pierwszym rzędzie odpowiedzialne za zarządzanie swoimi odcinkami granic zewnętrznych”<sup>365</sup>. W przypadku powrotów, gdzie koncepcja wspólnej odpowiedzialności również znajduje zastosowanie, Agencja udziela pomocy technicznej i operacyjnej we wdrażaniu środków dotyczących powrotów, na wniosek danego państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy i za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego. Jednak to na państwach członkowskich nadal spoczywa wyłączna odpowiedzialność za wydawanie decyzji nakazujących powrót

<sup>363</sup> Motyw 12 preambuły rozporządzenia 2019/1896 stanowi: „Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami powinno być realizowane jako wspólny obowiązek Agencji oraz organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami, w tym straży przybrzeżnych w zakresie realizowanych przez nie operacji ochrony granic morskich i wszelkich innych zadań kontroli granicznej, jak również organów krajowych odpowiedzialnych za powroty. Chociaż to na państwach członkowskich nadal spoczywa główna odpowiedzialność za zarządzanie własnymi granicami zewnętrznymi w interesie swoim i wszystkich państw członkowskich oraz za wydawanie decyzji nakazujących powrót, Agencja powinna wspierać stosowanie środków unijnych związanych z zarządzaniem granicami zewnętrznymi i z powrotami poprzez wzmacnianie, ocenę i koordynację działań państw członkowskich wdrażających te środki. Działania Agencji powinny uzupełniać wysiłki państw członkowskich”.

<sup>364</sup> Warto podkreślić, że w ostatecznie uchwalonej wersji rozporządzenia z 2016 r. nie znalazł się art. 5 ust. 3 projektu przedłożonego przez Komisję, stanowiący o wyłącznej odpowiedzialności Agencji w szczególnych przypadkach. Projektowany przepis przewidywał, że „Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest odpowiedzialna za zarządzanie granicami zewnętrznymi w przypadkach określonych w niniejszym rozporządzeniu, zwłaszcza w razie nieprzyjęcia niezbędnych środków naprawczych wynikających z oceny narażenia lub w przypadku wyjątkowej presji migracyjnej, wskutek której kontrola granic zewnętrznych jest tak nieskuteczna, że naraża funkcjonowanie strefy Schengen na niebezpieczeństwo”. Oznaczałoby to wdrożenie, przynajmniej częściowe, modelu zaproponowanego w 2014 r. w Unisys, M. van de Poele *et al.*, *Study on the feasibility...* Autorzy studium, pisząc o potencjalnych rozwiązaniach ustrojowych, koniecznych zmianach unijnego *governance* i konsekwencjach prawnych, zaproponowali podejście w trzech fazach (modelach): Model 1 – *Optimal use of existing instruments*, Model 2 – *Shared responsibility*, Model 3 – *Full integration at EU level*. W ramach modelu 2 czytamy o *governance*: „According to this model, a shared responsibility for the SBM between the EU and the Schengen States is proposed. Such division implies that while the daily border management activities (checks and surveillance, according to the SBC) remain within the competence of the Schengen States and are performed by national border guards, the decision-making and executive powers shift towards more EU integration during hot spot situations”, s. 24.

We wniosku prawodawczym Komisji z 2019 r. podobnego postanowienia już nie było.

<sup>365</sup> Art. 7 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia 2019/1896.

i za przyjmowanie środków dotyczących detencji osób powracających zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE<sup>366</sup>.

W literaturze wyrażono stanowisko, że zasada wspólnej odpowiedzialności kształtuje pozycję Agencji jako równorzędnego partnera państw członkowskich<sup>367</sup>. W każdym razie można powiedzieć, że chodzi o partnera współodpowiedzialnego za zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi, lecz jednocześnie trzeba jasno stwierdzić, że nie ma europejskich granic, które byłyby kontrolowane przez Agencję, działającą niezależnie od państw członkowskich (bez ich zgody), bez względu na sytuację na ich granicach zewnętrznych. Wprawdzie przepisy rozporządzenia 2019/1896 przewidują szczególną rolę Agencji w zakresie tzw. wzmocnionej współpracy, uruchamianej na podstawie decyzji wykonawczej Rady, wydanej na wniosek Komisji, która określa środki do wdrożenia przez Agencję i zobowiązuje państwo członkowskie do współpracy z Agencją<sup>368</sup>, to jednak jeżeli państwo nie wykona decyzji i nie podejmie współpracy z Agencją, nie może ona samodzielnie i niezależnie kryzysowo zarządzać granicami zewnętrznymi tego państwa.

Równoważenie się pozycji elementów składowych Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej następuje w różnych mechanizmach współpracy, koordynacji, kontroli i nadzoru. Istotne jest, na co zwraca uwagę A. Parol, że zasada dzielonej odpowiedzialności kształtuje sposób wykonywania prawa ustanowionego na poziomie Unii w obszarze zintegrowanego zarządzania granicami, a nie samego procesu stanowienia prawa<sup>369</sup>. Jest to zatem podział władzy wykonawczej. Zdaniem tej autorki pojawiające się wątpliwości odnośnie do istnienia podstawy traktatowej dla zasady dzielonej odpowiedzialności za wykonywanie prawa na terytorium państw członkowskich mogą być rozstrzygane na korzyść tej zasady tak długo, jak długo Agencja nie posiada niezależnych (samodzielnych) kompetencji operacyjnych oraz własnych funkcjonariuszy, którzy te kompetencje realizowaliby<sup>370</sup>. Po reformie ESGP w 2019 r. jeden z tych warunków przestał być aktualny – Agencja posiada własny pion operacyjny – stałą służbę, którą wykorzystuje w działalności operacyjnej, a zobowiązania państw członkowskich delegowania funkcjonariuszy do stałej służby zostały określone w sposób kategoryczny. Ciągłe jednak działalność na terytorium państw członkowskich (na ich granicach) uzależniona jest od zgody państw i to zgody, która musi być wyrażona zarówno na różnych poziomach

---

<sup>366</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich Dz. Urz. UE L 348/98 z 24.12.2008 r. (dalej jako dyrektywa 2008/115/WE).

<sup>367</sup> A. Parol, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0...*, s. 93.

<sup>368</sup> Art. 42 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>369</sup> A. Parol, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0...*, s. 93.

<sup>370</sup> *Ibidem*, s. 96.

organizacyjnych samej UE, jak i Agencji oraz w bezpośredniej działalności operacyjnej. Główna odpowiedzialność nadal spoczywa na państwach członkowskich. Dla scentralizowanej formuły zintegrowanego zarządzania granicami nie ma obecnie podstawy w Traktatach. Jak zauważa P. De Bruycker, domniemana zasady odpowiedzialności państw bierze górę nad solidarnością, której wyrazem byłaby agencja niezależna od państw członkowskich<sup>371</sup>.

W zależności od obszaru działania ciężar realizacji zadań i odpowiedzialność rozkładają się inaczej. W każdym jednak przypadku zasadą wyznaczającą podział zadań, a w konsekwencji odpowiedzialności, powinna być zasada pomocniczości. W szeregu przepisów rozporządzenia 2019/1896 zasada ta znajduje potwierdzenie, choć jednocześnie należy zauważyć, że rozwój Agencji Frontex naznaczony jest stałym wzrostem nadzorczych zadań i kompetencji, a także aktywnością operacyjną, świadczących o wzmacnianiu pozycji Agencji względem państw członkowskich w dualnym modelu ESGP. Przepis art. 7 ust. 4 rozporządzenia 2019/1896 stanowi, że Agencja **wspiera** [podkr. B.K.] stosowanie środków unijnych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi i wykonywania decyzji nakazujących powrót przez wzmacnianie, ocenę i koordynację działań państw członkowskich oraz przez udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej w zakresie wprowadzania tych środków w życie i w kwestii powrotów. Agencja nie wspiera żadnych środków ani nie uczestniczy w żadnych działaniach związanych z kontrolą na granicach wewnętrznych. Realizację zasady subsydiarności potwierdza także sformułowanie art. 54 ust. 2 tiret 2 rozporządzenia 2019/1896, zgodnie z którym Agencja i stanowiąca jej część stała służba podlegająca rozmieszczeniu stanowią uzupełnienie wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie<sup>372</sup>.

Bezpośrednia administracja UE (Komisja i Agencja) ma w zakresie wyłącznej kompetencji przede wszystkim zadania związane z planowaniem (strategicznym), stałym monitorowaniem zdolności państw członkowskich, w tym poprzez regularną analizę ryzyka, i koordynowaniem współpracy i wymiany informacji. Tytułem przykładu należy wskazać, że Komisja i Agencja posiadają kluczowe kompetencje odnośnie do przygotowywania i monitorowania wieloletniej polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Komisja opracowuje i przyjmuje dokument strategiczny określający wieloletnią politykę strategiczną, a następnie – w celu jej wdrożenia – Agencja ustanawia strategię techniczną i operacyjną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Państwa członkowskie ustanawiają krajowe strategie dotyczące zintegrowanego europejskiego zarządzania granicami, które muszą być zgodne z wieloletnią polityką strategiczną w zakresie europejskiego zintegrowanego

<sup>371</sup> P. De Bruycker, *The European Border and Coast Guard...*, s. 561.

<sup>372</sup> Art. 54 ust. 2 tiret 2 rozporządzenia 2019/1896.

zarządzania granicami oraz strategią techniczną i operacyjną (art. 8 rozporządzenia 2019/1896). Na podstawie wieloletniego cyklu polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami państwa członkowskie i Agencja ustanawiają proces zintegrowanego planowania w zakresie zarządzania granicami i powrotów, w tym procesy planowania operacyjnego, planowania awaryjnego i planowania rozwoju zdolności (art. 9 rozporządzenia 2019/1896). Jeśli chodzi o przepisy określające zadania Agencji Frontex (art. 10 rozporządzenia), to dominującym motywem jest monitorowanie, wspomaganie państw członkowskich i/lub państw trzecich w ich działaniach i współpraca administracyjna (z innymi agencjami, państwami członkowskimi, państwami trzecimi). Agencja monitoruje ruchy migracyjne i przeprowadza analizę ryzyka w odniesieniu do wszystkich aspektów zintegrowanego zarządzania granicami; monitoruje potrzeby operacyjne państw członkowskich związane z realizacją powrotów, w tym poprzez zbieranie danych operacyjnych; przeprowadza oceny narażenia, w tym oceny zdolności i gotowości państw członkowskich do stawienia czoła zagrożeniom i wyzwaniom na granicach zewnętrznych. Po stronie państw członkowskich powstają w związku z tymi zadaniami określone obowiązki. Tytułem przykładu, właściwe organy krajowe mają obowiązek dostarczania Agencji niezbędnych informacji, uwzględniania wyników analizy ryzyka przy planowaniu swoich operacji i działań na granicach zewnętrznych, a także swoich działań w dziedzinie powrotów (art. 29 ust. 7), podejmowania zalecanych środków w odpowiedzi na ocenę narażenia (art. 32 ust. 7).

Należy jednak pamiętać, że reformy Frontexu utworzonego w 2004 r. polegały przede wszystkim na stopniowym wzmacnianiu zdolności operacyjnej Agencji i przydawaniu jej w tym zakresie kolejnych zadań i kompetencji wykonawczych, zmieniając jej pozycję wobec państw członkowskich i funkcję w zakresie EZZG. Przepis art. 10 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896 wskazuje w tym względzie m.in.: koordynację i organizację wspólnych operacji (lit. g); uruchamianie szybkich interwencji na granicach zewnętrznych (lit. h); wsparcie akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, które to akcje mogą być podejmowane podczas operacji ochrony granic morskich (lit. i); rozmieszczanie stałej służby w ramach zespołów zarządzania granicami, zespołów wspierających zarządzanie migracjami i zespołów powrotowych w czasie wspólnych operacji oraz szybkich interwencji na granicy, operacji powrotowych i interwencji powrotowych (lit. j); pomaganie w koordynacji i organizacji operacji powrotowych, a także udzielanie wsparcia technicznego i operacyjnego w realizacji zobowiązania osób powracających do powrotu oraz wsparcia technicznego i operacyjnego w operacjach i interwencjach powrotowych (lit. n). Podkreślić należy fakt, że obecnie personel operacyjny Agencji należący do stałej służby (członkowie zespołów) może wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień w zakresie

kontroli granicznej i powrotów, w tym realizować kompetencje wykonawcze<sup>373</sup>. Delegowanie Agencji i jej stałej służbie kolejnych kompetencji wykonawczych oznacza, że wzmacnia ona swoją pozycję względem organów krajowych<sup>374</sup>.

Zasadę (obowiązkowej) lojalnej współpracy i zasadę wzajemnego zaufania statuje art. 11 rozporządzenia 2019/1896, a także art. 7 ust. 3 i ust. 5. Agencja i właściwe organy krajowe mają obowiązek współpracy w dobrej wierze oraz obowiązek wymiany informacji. Państwa członkowskie zapewniają zarządzanie swoimi granicami zewnętrznymi i wykonywanie decyzji nakazujących powrót, jako podmioty głównie lub wyłącznie odpowiedzialne, w ścisłej współpracy z Agencją, przy zachowaniu pełnej zgodności z prawem Unii, w tym z poszanowaniem praw podstawowych, i zgodnie z wieloletnim cyklem polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Państwa członkowskie mogą podejmować oddolną, nieskoordynowaną inicjatywę współpracy, ale w ograniczonym zakresie – mogą współpracować na poziomie operacyjnym z innymi państwami członkowskimi lub państwami trzecimi, jeżeli współpraca ta jest zgodna z zadaniami Agencji. W tym kontekście przepisy ustanawiają także obowiązki o charakterze negatywnym. Państwa członkowskie mają obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby zagrozić funkcjonowaniu Agencji lub osiągnięciu jej celów<sup>375</sup>. Szczególny wymiar przybiera współpraca polegająca na obowiązku delegowania funkcjonariuszy do stałej służby oraz tzw. wzmocniona współpraca, podejmowana (lub nie) na podstawie decyzji wykonawczej Rady, zgodnie z art. 42 rozporządzenia 2019/1896. Państwo członkowskie ma obowiązek wykonać decyzję Rady. W tym celu podejmuje natychmiast współpracę z Agencją, m.in. ustala niezwłocznie z dyrektorem Agencji plan operacyjny oraz podejmuje niezbędne działania w celu ułatwienia wykonania decyzji oraz praktycznej realizacji określonych w niej środków. Jeżeli państwo nie wykona decyzji Rady w terminie 30 dni i nie podejmie współpracy z Agencją, Komisja może zainicjować procedurę przywrócenia kontroli na granicy wewnętrznej tego państwa, na podstawie art. 29 rozporządzenia (UE) 2016/399<sup>376</sup>.

Z przywołanego przepisu art. 7 ust. 3 należy wyprowadzić jeszcze jeden wniosek odnoszący się do istoty współczesnej administracji publicznej. Stanowi to jednocześnie aksjologię i fundament zintegrowanej administracji UE. Przepis ten stanowi, że państwa członkowskie zapewniają zarządzanie swoimi granicami zewnętrznymi i wykonywanie

<sup>373</sup> Art. 82 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>374</sup> A. Parol, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0...*, s. 90.

<sup>375</sup> Państwa członkowskie informują Agencję o takiej współpracy operacyjnej z innymi państwami członkowskimi lub państwami trzecimi na granicach zewnętrznych oraz w dziedzinie powrotów. Dyrektor wykonawczy regularnie, nie rzadziej jednak niż raz w roku, informuje zarząd o takich kwestiach.

<sup>376</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), t.j. Dz. Urz. UE L 77/1 z 23.3.2016 r. ze zm. (dalej jako rozporządzenie 2016/399).



decyzji nakazujących powrót w swoim własnym interesie i w interesie wspólnym wszystkich państw członkowskich. Po pierwsze, przez wspólny interes publiczny następuje integracja administracji publicznej na poziomie podstawowym, po drugie, decyduje to o istocie administracji w UE – podejmuje działania w interesie publicznym, który nie jest utożsamiany wyłącznie z interesem jednego państwa.

### 3.3. Perspektywa organizacyjna

Od początku funkcjonowania, tj. od 2016 r. struktura ESGP składa się z dwóch elementów: organów krajowych państw członkowskich oraz Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej<sup>377</sup>. Ten dualistyczny z pozoru model jest jednak dużo bardziej skomplikowany, biorąc pod uwagę strukturę samej Agencji po zmianach w 2019 r. Konsolidacja (integrowanie) administracji UE w ramach ESGP następuje nie tylko na poziomie (w relacjach) państw członkowskich i Agencji, ale także w samej Agencji, w której – w ramach zarządu – reprezentowane jest każde państwo członkowskie. Bez wątplenia nowością w tym względzie jest ustanowienie stałej służby ESGP stanowiącej personel operacyjny Agencji (część Agencji).

Zaczynając od organów krajowych, ogólnie można stwierdzić, że z uwagi na zadania ESGP w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami organy krajowe to organy odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym straże przybrzeżne w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej, oraz organy krajowe odpowiedzialne za powroty zdefiniowane w art. 3 pkt 3 dyrektywy 2008/115/WE. Cechą wspólną tych organów jest realizowanie określonych zadań w dziedzinie ochrony granic i migracji (perspektywa funkcjonalna), natomiast z punktu widzenia organizacyjnego, zgodnie z pojęciem i założeniami funkcjonowania w UE administracji pośredniej, mamy do czynienia z autonomią instytucjonalną państw członkowskich. Wiadomo jednak, że wpływ prawa UE również w obszarze organizacji administracji publicznej państwa członkowskiego, choć głównie pośredni, jest intensywny. Przepis art. 13 rozporządzenia 2019/1896 stanowi przykład koniecznych zmian dostosowawczych w administracji publicznej państw członkowskich. Każde państwo członkowskie ma obowiązek wyznaczenia krajowego punktu kontaktowego, za którego pośrednictwem odbywa się komunikacja z Agencją we wszelkich kwestiach dotyczących działań Agencji, bez uszczerbku dla roli krajowych ośrodków koordynacji w ramach EUROSUR (jako zintegrowanych ram wymiany informacji i współpracy w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej), o których stanowi art. 21 rozporządzenia. Krajowe punkty kontaktowe są stale dostępne i zapewniają terminowe rozpowszechnienie wszystkich informacji pochodzących od Agencji do wszystkich odpowiednich organów danego państwa członkowskiego,

<sup>377</sup> Art. 4 rozporządzenia 2019/1896. Por. art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2016/1624.

w szczególności członków zarządu i krajowego ośrodka koordynacji. Ponadto państwa członkowskie mogą skierować do Agencji oficerów łącznikowych (maksymalnie dwóch członków personelu), reprezentujących ich krajowe punkty kontaktowe. Ich zadaniem jest ułatwienie komunikacji między krajowym punktem kontaktowym a Agencją i uczestniczenie, w razie potrzeby, w istotnych spotkaniach.

Kolejnym organizacyjnym obowiązkiem państwa członkowskiego jest wyznaczenie, prowadzenie i utrzymanie w ramach EUROSUR krajowego ośrodka koordynacji (*national coordination centre*), który służy koordynacji i wymianie informacji między wszystkimi organami prowadzącymi działania w zakresie kontroli granic zewnętrznych na poziomie krajowym, a także z krajowymi ośrodkami koordynacji w innych państwach członkowskich oraz z Agencją. Niektóre zadania krajowych ośrodków koordynacji (katalog zadań został sformułowany w art. 21 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896) państwa członkowskie mogą powierzyć organom regionalnym, lokalnym, funkcjonalnym lub innym, które mają możliwość podejmowania decyzji operacyjnych<sup>378</sup>.

Drugi element Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – jest sukcesorką Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Agencja – powszechnie zwana Frontexem, która to nazwa została zachowana także dla Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej – powstała na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. W 2016 r. przemianowano Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Jak czytamy w preambule rozporządzenia z 2016 r., „zasadniczą rolą Agencji powinno być ustanowienie strategii technicznej i operacyjnej na rzecz wdrożenia zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie Unii; nadzorowanie efektywnego funkcjonowania kontroli granicznej na granicach zewnętrznych; zapewnienie państwom członkowskim zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej poprzez wspólne operacje i szybkie interwencje na granicy; zapewnienie praktycznej realizacji środków w sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań na granicach zewnętrznych; udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej w celu wsparcia akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu; oraz organizowanie, koordynowanie i prowadzenie operacji powrotowych i interwencji powrotowych”. Kolejne rozszerzenie mandatu Agencji miało miejsce w 2019 r. na podstawie przywołanego już wielokrotnie rozporządzenia 2019/1896. Pierwotnie wielu rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych został przyjęty już wcześniej w uchylonych aktach, pojawiły się jednak istotne innowacje.

<sup>378</sup> Art. 21 ust. 4 rozporządzenia 2019/1896.

W strukturze Agencji należy wyróżnić dwa piony: administracyjny i kierowniczy (polityczny, strategiczny i decyzyjny) oraz operacyjny. O ile ten pierwszy jest charakterystycznym elementem organizacji każdej agencji regulacyjnej<sup>379</sup>, rozbudowany pion operacyjny wyróżnia Agencję Frontex. W obu przypadkach Agencja stanowi wyraz zinstytucjonalizowanej formy zaawansowanej współpracy państw członkowskich.

Strukturę administracyjną i kierowniczą Agencji określa art. 99 rozporządzenia 2019/1896. Obejmuje ona zarząd, dyrektora wykonawczego, trzech zastępców dyrektora wykonawczego oraz urzędnika ds. praw podstawowych. Organem doradczym jest forum konsultacyjne. Do funkcji zarządu należy podejmowanie strategicznych decyzji w sprawach należących do zakresu działania Agencji. W skład zarządu wchodzi po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji, z których każdy posiada prawo głosu. Kadencja trwa cztery lata i może zostać przedłużona. W pracach Agencji uczestniczą także państwa włączone we wdrażanie, stosowanie i rozwijanie dorobku Schengen. Każde z tych państw posiada w zarządzie jednego przedstawiciela. Charakter i zakres oraz szczegółowe zasady uczestnictwa tych państw w pracach Agencji, w tym postanowienia dotyczące udziałów finansowych i pracowników, określają porozumienia wypracowane na podstawie stosownych postanowień umów dotyczących stowarzyszenia. Pracami zarządu kieruje przewodniczący lub jego zastępca – w sytuacji, w której przewodniczący nie może pełnić swoich obowiązków. Przewodniczący i zastępca przewodniczącego są wybierani większością dwóch trzecich głosów członków zarządu posiadających prawo głosu spośród członków zarządu posiadających prawo głosu. Na podstawie art. 100 ust. 7 rozporządzenia 2019/1896 zarząd może ustanowić radę wykonawczą, złożoną z maksymalnie czterech przedstawicieli zarządu, w tym jego przewodniczącego, i przedstawiciela Komisji, wspomagającą zarząd oraz dyrektora wykonawczego przy przygotowywaniu decyzji, programów i działań przyjmowanych przez zarząd oraz, jeżeli to konieczne, przyjmującą w pilnych przypadkach niektóre decyzje tymczasowe w imieniu zarządu. Rada wykonawcza nie jest uprawniona do przyjmowania decyzji, które dla swojego przyjęcia wymagają większości dwóch trzecich głosów członków zarządu. Zarząd może przekazać radzie wykonawczej wykonywanie określonych, ściśle zdefiniowanych zadań, w szczególności gdy poprawia to efektywność działania Agencji. Zarząd nie może jednak przekazać radzie wykonawczej zadań związanych z decyzjami, które dla swojego przyjęcia wymagają większości dwóch trzecich głosów członków zarządu.

Dyrektor wykonawczy zarządza Agencją i ją reprezentuje, odpowiada za przygotowanie i wdrożenie strategicznych decyzji podjętych przez zarząd, a także za podejmowanie decyzji związanych z działaniami operacyjnymi Agencji zgodnie z rozporządzeniem.

<sup>379</sup> Organizacja Agencji uregulowana jest w Rozdziale IV Sekcji 3 rozporządzenia 2019/1896.

Dyrektor jest powoływany przez zarząd na podstawie propozycji Komisji i opinii Parlamentu Europejskiego, w której Parlament może wskazać preferowanego kandydata<sup>380</sup>. Zarząd podejmuje decyzję większością dwóch trzecich głosów członków posiadających prawo głosu. Kadencja dyrektora wykonawczego trwa pięć lat, z możliwością jednokrotnego przedłużenia przez zarząd na kolejny okres nie dłuższy niż 5 lat. Na wniosek Komisji zarząd może odwołać dyrektora wykonawczego (przed upływem kadencji).

W strukturze Agencji obligatoryjnym podmiotem jest także urzędnik ds. praw podstawowych, powoływany przez zarząd. Kwestią przestrzegania praw podstawowych w działalności Agencji zajmuje się także kolegialny organ doradczy – forum konsultacyjne, które wspiera Agencję przez udzielanie niezależnych porad w kwestiach związanych z prawami podstawowymi. Dyrektor wykonawczy i zarząd, w porozumieniu z urzędnikiem ds. praw podstawowych, mogą zasięgnąć opinii forum konsultacyjnego w każdej sprawie dotyczącej praw podstawowych.

Funkcjonowanie Agencji Frontex we wszystkich państwach członkowskich opiera się na oficerach łącznikowych Agencji (*Agency liaison officers*)<sup>381</sup>. Ich rola i zadania w państwie członkowskim wskazują na ich istotny wpływ na ocenę wdrażania przez państwa europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. Zgodnie z motywem 42 preambuły i art. 31 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896 ich obecność w krajach członkowskich służy regularnemu i sprawnemu monitorowaniu zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów. Jeden urzędnik łącznikowy może być odpowiedzialny za kilka państw członkowskich (maksymalnie cztery) znajdujących się geograficznie blisko siebie. Oficerowie łącznikowi działają w imieniu Agencji i przyjmują instrukcje wyłącznie od Agencji. Ich rolą jest wspieranie współpracy i dialogu (komunikacji) między Agencją a właściwymi organami krajowymi (art. 31 ust. 3 rozporządzenia), choć większość ich zadań wskazuje na to, że pełnią rolę pośredników między Agencją a organami krajowymi, wspierają zbieranie informacji potrzebnych Agencji w celu realizacji jej zadań, monitorują środki przyjmowane przez państwo członkowskie na odcinkach granicy zewnętrznej, czy też monitorują środki przyjmowane przez państwo członkowskie w odniesieniu do sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań na granicach zewnętrznych. Oficerowie łącznikowi regularnie składają bezpośrednio dyrektorowi wykonawczemu sprawozdania dotyczące sytuacji na granicach zewnętrznych oraz zdolności danego państwa członkowskiego do skutecznego radzenia sobie z sytuacją na granicach zewnętrznych; składają także sprawozdania z wykonania operacji powrotowych.

<sup>380</sup> Zarząd powołuje dyrektora wykonawczego, uwzględniając wyżej wymienione stanowisko. Jeżeli zarząd podejmie decyzję o powołaniu kandydata innego niż kandydat, którego Parlament Europejski wskazał jako kandydata preferowanego, zarząd informuje na piśmie Parlament Europejski i Radę o sposobie uwzględnienia opinii Parlamentu Europejskiego.

<sup>381</sup> W polskim tłumaczeniu rozporządzenia użyto terminu „urzędnik łącznikowy”.

Oficerów łącznikowych wyznacza dyrektor wykonawczy spośród personelu statutowego. Procedura uregulowana w art. 31 ust. 2 rozporządzenia przedstawia się następująco: na podstawie analizy ryzyka i po zasięgnięciu opinii danego państwa członkowskiego dyrektor wykonawczy przedstawia wniosek dotyczący charakteru i warunków wysłania oficera łącznikowego, państwa członkowskiego lub regionu, do którego może zostać wysłany, oraz możliwych zadań, które nie zostały ujęte w katalogu określonym w rozporządzeniu. Wniosek dyrektora wykonawczego podlega zatwierdzeniu przez zarząd. Następnie dyrektor wykonawczy powiadamia państwo członkowskie o wyznaczeniu oficera łącznikowego i określa, wspólnie z państwem członkowskim, miejsce oddelegowania (rozmieszczenia).

Rozporządzenie 2019/1896 przewiduje także możliwość oddelegowania do Agencji oficerów łącznikowych przez państwa członkowskie. Na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia państwa członkowskie mogą wyznaczyć maksymalnie dwóch członków personelu reprezentujących ich krajowe punkty kontaktowe. Oficerowie łącznikowi ułatwiają komunikację między krajowym punktem kontaktowym a Agencją i mogą, w razie potrzeby, uczestniczyć w istotnych spotkaniach.

Agencja może także wysyłać oficerów łącznikowych do państw trzecich. Wchodzą oni w skład lokalnych lub regionalnych sieci współpracy urzędników łącznikowych ds. imigracji i specjalistów ds. bezpieczeństwa Unii i państw członkowskich, w tym sieci utworzonej na mocy rozporządzenia (UE) 2019/1240<sup>382</sup>. Na zasadzie wzajemności Agencja może przyjmować urzędników łącznikowych wysyłanych przez państwa trzecie. W myśl art. 77 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896 zadania oficerów łącznikowych Agencji nie sprowadzają się wyłącznie nawiązywania i utrzymywania kontaktów z właściwymi organami w państwach trzecich, gromadzenia i wymiany informacji. Mają oni za zadanie „udzielanie pomocy technicznej w zakresie identyfikacji obywateli państwa trzeciego i uzyskiwania dokumentów podróży”. Zadania muszą być wykonywane zgodnie z prawem Unii i z poszanowaniem praw podstawowych. Urzędnicy łącznikowi Agencji ściśle koordynują swoje działania z delegaturami Unii, państwami członkowskimi zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2019/1240 oraz, w stosownych przypadkach, misjami i operacjami w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Od stałej obecności oficera łącznikowego Agencji w państwie członkowskim należy odróżnić operacyjne rozmieszczenie zespołów, ustanowienie koordynatora operacji i ewentualną lokalizację biura antenowego. O tych organizacyjno-funkcjonalnych elementach współpracy państw członkowskich i Agencji będzie mowa w dalszej części książki.

---

<sup>382</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1240 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, Dz. Urz. UE L 198/88 z 25.7.2019 r.

Pion operacyjny Agencji Frontex stanowi stała służba i utworzone z jej członków wspólne zespoły. Utworzenie stałej służby liczącej (docelowo) 10 000 funkcjonariuszy straży granicznej jako elementu organizacyjnego (elementu struktury) Agencji stanowiło najważniejszą innowację wprowadzoną w 2019 r.<sup>383</sup> Własny pion operacyjny Agencji składający się z personelu stałej służby stanowi „nie tylko zmianę ilościową, ale również umożliwi zmianę jakościową, gwarantując łatwo dostępne i niezawodne rozwiązanie. Dzięki temu UE jako całość będzie miała niezbędne zdolności ochrony granic zewnętrznych UE, zapobiegania wtórnym przepływom oraz skutecznej realizacji operacji powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie”<sup>384</sup>. Stały korpus oddany do natychmiastowej dyspozycji Frontexu utworzono w 2016 r., kiedy prawodawca unijny ustanowił obowiązek utrzymywania rezerwy szybkiego reagowania obejmującej 1500 funkcjonariuszy straży granicznej. Rezerwę można było wykorzystać jedynie do szybkich interwencji na granicy, jeżeli zaś chodzi o wsparcie operacyjne państw członkowskich pierwszej linii w ramach zwykłych wspólnych operacji, Agencja w dalszym ciągu całkowicie polegała na dobrowolnym łączeniu ludzkich i technicznych zasobów państw członkowskich, co wobec zwiększonych potrzeb uznawane było za trwałą słabość istniejącego mechanizmu łączenia zasobów i negatywnie wpływało na zdolność UE do zapewnienia ochrony granic zewnętrznych.

Pod pojęciem „personel operacyjny” prawodawca unijny rozumie „funkcjonariuszy straży granicznej, eskorty powrotu, specjalistów ds. powrotów i inny odpowiedni personel wchodzący w skład stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zgodnie z czterema kategoriami określonymi w art. 54 ust. 1, działających w charakterze członków zespołów mających, w stosownych przypadkach, uprawnienia wykonawcze, oraz członków personelu statutowego odpowiedzialnych za funkcjonowanie centralnej jednostki europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS), którzy nie mogą być rozmieszczani w charakterze członków zespołów”<sup>385</sup>. Zgodnie z preambułą (motyw 58), powyższą definicją i art. 54 rozporządzenia 2019/1896 stała służba ma charakter modułowy – składa się z czterech kategorii personelu operacyjnego, a mianowicie: personelu statutowego, personelu oddelegowanego do Agencji przez państwa członkowskie na długi okres, personelu zapewnianego przez państwa członkowskie

<sup>383</sup> Zob. art. 54 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896. Liczba 10 000 członków personelu operacyjnego ma zostać osiągnięta w 2027 r. Do tego czasu liczba osób w stałej służbie ma rosnać zgodnie z harmonogramem (rocznym systemem dostępności) określonym w załączniku I do rozporządzenia, wskazującym na poszczególne kategorie personelu i rosnącą liczbę personelu operacyjnego z biegiem lat – począwszy od 2021 z liczbą 6 500 do 2027, kiedy liczba ta ma osiągnąć maksimum – 10 000 osób.

<sup>384</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624, s. 2.

<sup>385</sup> Art. 2 pkt 16 rozporządzenia 2019/1896.

na potrzeby krótkoterminowych rozmieszczeń oraz personelu wchodzącego w skład rezerwy szybkiego reagowania do celów szybkich interwencji na granicy. Wskazane cztery kategorie personelu operacyjnego różnią się tym, że pierwsza kategoria stanowi administrację UE *sensu stricto* (administrację bezpośrednią), a trzy pozostałe – będąc „wkładem państw członkowskich do stałej służby”<sup>386</sup> – administrację pośrednią, jednakże zintegrowaną instytucjonalnie z administracją bezpośrednią (w ramach Agencji). Operacyjnie administracja ta działa jak jedna administracja.

### 3.4. Perspektywa proceduralna

W rozporządzeniu 2019/1896 uregulowano szereg skomplikowanych, złożonych procesów i procedur realizujących cel, jakim jest europejskie zintegrowane zarządzanie granicami na granicach zewnętrznych. Są to przede wszystkim procesy planowania, analizy, współpracy, koordynacji, kontroli i nadzoru, integrujące instytucje i organy UE z administracją państw członkowskich. Szczególne miejsce w tym katalogu zajmuje procedura inicjowania, podejmowania decyzji i prowadzenia działań operacyjnych na terytorium państw członkowskich, w tym realizowania uprawnień wykonawczych przez personel stałej służby. Inicjowanie i przeprowadzanie wspólnych operacji, a w ich ramach rozmieszczanie wspólnych zespołów, będzie przedmiotem odrębnej analizy w dalszej części książki. W tym miejscu uwaga zostanie skupiona na zasadach i procedurze podejmowania czynności przez zarząd Agencji w kontekście wprowadzenia dzielonej (wspólnej) odpowiedzialności Agencji i organów krajowych za europejskie zintegrowane zarządzanie granicami na granicach zewnętrznych, ponieważ to zarząd odpowiada za podejmowanie przez Agencję strategicznych decyzji zgodnie z rozporządzeniem. Procedury decyzyjne zarządu realizują tę zasadę i wskazują na zakres (nie)zależności Agencji od państw członkowskich. Zgodnie z art. 105 ust. 1 zarząd podejmuje decyzje, co do zasady, bezwzględną większością głosów swoich członków posiadających prawo głosu. Szczególne znaczenie mają więc te postanowienia, które – jako wyjątek – przewidują głosowanie większością dwóch trzecich głosów członków posiadających prawo głosu, ponieważ one wskazują na zakres autonomii Agencji. Przepis art. 100 rozporządzenia 2019/1896 ustanawia obszerny katalog zadań i kompetencji zarządu Agencji, który nadto nie ma charakteru zamkniętego. Duża ich część wiąże się z organizacją wewnętrzną i funkcjonowaniem Agencji, np. powoływanie dyrektora wykonawczego i jego zastępców, przyjmowanie decyzji w sprawie utworzenia biur antenowych lub

---

<sup>386</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624, s. 9.

przedłużenia okresu ich działania, przyjmowanie decyzji dotyczących charakteru i warunków wysyłania urzędników łącznikowych do państw członkowskich, określanie struktury organizacyjnej Agencji i przyjmowanie polityki kadrowej Agencji. Obok zadań i kompetencji o charakterze organizacyjnym i personalnym zarząd posiada także liczne zadania programowe i planistyczne, m.in. przyjmuje roczny budżet Agencji i wykonuje inne funkcje w odniesieniu do budżetu Agencji, decyduje o wspólnej metodyce przeprowadzania oceny narażenia, w tym o obiektywnych kryteriach, na podstawie których Agencja przeprowadza ocenę narażenia, oraz o częstotliwości i sposobie przeprowadzania kolejnych ocen narażenia, przyjmuje strategię techniczną i operacyjną w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, czy przyjmuje jednolity dokument programowy, zawierający m.in. programowanie wieloletnie Agencji i jej program prac na kolejny rok oraz przekazuje go Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji. Zarząd posiada także szereg kompetencji w sferze operacyjnej działalności Agencji, m.in. przyjmuje decyzje w sprawie przeprowadzenia oceny narażenia, decyduje o rozszerzonej ocenie i monitorowaniu państwa członkowskiego, zatwierdza porozumienia robocze z państwami trzecimi. Co do zasady, zarząd podejmuje decyzje bezwzględną większością głosów swoich członków posiadających prawo głosu<sup>387</sup>. Oprócz obsadzenia kluczowych stanowisk, tj. dyrektora wykonawczego, jego zastępców<sup>388</sup>, przewodniczącego zarządu i jego zastępcy<sup>389</sup> oraz przyjmowania podstawowych dla funkcjonowania Agencji dokumentów programowych i planistycznych, tj. budżetu Agencji i jednolitego dokumentu programowego (zawierającego programowanie wieloletnie i program prac Agencji na kolejny rok), większością dwóch trzecich głosów zarząd Agencji przyjmuje decyzje w sprawie utworzenia biur antenowych lub przedłużenia okresu ich działania, a także decyzje ustanawiające środki na podstawie art. 32 ust. 10 rozporządzenia. Przepis art. 32 rozporządzenia reguluje kwestię oceny narażenia, której celem jest dokonanie przez Agencję oceny zdolności i gotowości państw członkowskich do stawienia czoła obecnym i nadchodzącym wyzwaniom na granicach zewnętrznych. Przepis art. 32 ust. 10 stanowi, że jeżeli państwo członkowskie nie wdroży w terminie wyznaczonym przez dyrektora wykonawczego niezbędnych środków przewidzianych w wydanym przez niego zaleceniu, dyrektor wykonawczy przekazuje sprawę zarządowi i powiadamia Komisję. Zarząd przyjmuje, na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, decyzję określającą środki niezbędne do podjęcia przez dane państwo członkowskie oraz termin, w którym środki takie mają zostać wdrożone. Decyzja zarządu jest wiążąca dla tego państwa członkowskiego. Jeżeli państwo członkowskie nie wdroży środków w terminie przewidzianym

<sup>387</sup> Art. 105 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>388</sup> Art. 103 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>389</sup> Art. 107 ust. 2 i 4 rozporządzenia 2019/1896.



w tej decyzji, zarząd powiadamia o tym Radę i Komisję i mogą zostać podjęte dalsze działania zgodnie z art. 42, tzw. wzmocniona pomoc. W kontekście procedur decyzyjnych i ich wpływu na zakres autonomii operacyjnej Agencji istotne znaczenie ma także przepis art. 100 ust. 3 rozporządzenia: „W przypadku projektów decyzji zarządu [...] w sprawie szczególnych działań Agencji, które mają być przeprowadzone na granicach zewnętrznych któregośkolwiek państwa członkowskiego lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych granic, lub w sprawie porozumień roboczych z państwami trzecimi [...] konieczne jest, by za ich przyjęciem głosował członek zarządu reprezentujący odpowiednio to konkretne państwo członkowskie lub państwo członkowskie sąsiadujące z danym państwem trzecim”. Z całości tych regulacji wyłania się obraz dominującej pozycji państw członkowskich w zakresie podejmowania ostatecznych decyzji dotyczących ich granic i respektowanie zasady nienaruszalności terytorium państwa członkowskiego. Chociaż Agencja posiada stałą służbę, w tym stały personel statutowy, a jej funkcjonariusze wykonują kompetencje władcze na terytoriach państw członkowskich, decyzja o podjęciu działań operacyjnych spoczywa na zarządzie reprezentującym państwa członkowskie, a bez zgody państwa członkowskiego, którego terytorium operacja Agencji miałyby dotyczyć, nie jest możliwe prawomocne podjęcie takiego rozstrzygnięcia.

#### **4. Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu – w kierunku Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu**

Reforma Frontexu z 2016 r. prowadząca do utworzenia ESGP oraz znaczącego wzmocnienia operacyjnego samej Agencji stanowiła wzorzec dla instytucjonalnych przemian także w innych dziedzinach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W ramach reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego (dalej WESA)<sup>390</sup>, której potrzebę uwidocznili tzw. kryzys uchodźczy z 2015 r., Komisja zaproponowała przekształcenie funkcjonującego od 2010 r. Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO) w agencję „o pełnym zakresie funkcji, która posiada zdolność do zapewniania państwom członkowskim niezbędnej pomocy operacyjnej i technicznej, zacieśniania praktycznej współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi, wspierania trwałego i sprawiedliwego rozdziału wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, monitorowania i oceniania realizacji wspólnego europejskiego systemu azyłowego oraz zdolności systemów azylu i systemów przyjmowania w państwach członkowskich, a także do umożliwiania konwergencji w zakresie oceny

---

<sup>390</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azyłowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy*, 6.04.2016 r., COM(2016) 197.

wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium całej Unii”<sup>391</sup>. Niezbędność przekształcenia EASO w pełnoprawną agencję (*fully-fledged agency*) podkreślona jest także w Komunikacie Komisji dotyczącym nowego paktu o migracji i azylu z września 2020 r.<sup>392</sup> Ogólnie rzecz ujmując, wzmocniony mandat Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu – bo tak brzmiałaby nazwa sukcesorki – oznaczałby przejście od wspierania przez EASO praktycznej współpracy państw członkowskich w kierunku wspólnej implementacji prawa UE<sup>393</sup>. Wprawdzie model „dzielonej odpowiedzialności” nie został wprost wprowadzony w treści wniosku, jednak wiele projektowanych rozwiązań wskazuje na przyznanie Agencji funkcji wykonawczych w procesie implementacji prawa<sup>394</sup>. Projekt rozporządzenia jako podstawę podaje już tylko art. 78 ust. 1 i 2 TFUE<sup>395</sup>, a zatem nie jest dłużej przekształcona agencja postrzegana wyłącznie jako środek „zapewnienia współpracy administracyjnej między właściwymi służbami Państw Członkowskich”. Jej mandat wykracza poza wspieranie horyzontalnej współpracy administracyjnej.

Dotychczasowy normatywnie określony zakres działania EASO wskazuje, że wspólny europejski system azylowy jest administrowany raczej w sposób typowy dla modelu federalizmu wykonawczego niż federalizmu kooperacyjnego. Urząd należy do agencji udzielających państwom członkowskim wsparcia. Pomimo dość szerokiego mandatu EASO ciężar odpowiedzialności za realizację zadań wyznaczonych w prawie UE spoczywa na administracji państwa członkowskiego, korzystającej z przysługujących jej kompetencji i form służących ich wykonywaniu.

Urząd to „europejskie centrum eksperckie w dziedzinie azylu”, mające za zadanie zapewnić ściślejszą współpracę polityczną i praktyczną między państwami członkowskimi UE.

Analizując rozporządzenie ustanawiające EASO, można wskazać trzy podstawowe grupy zagadnień objętych kompetencją agencji<sup>396</sup>, które mieszczą się w zakresie stałego, specjalnego lub kryzysowego wsparcia państw. Pierwsza to wspieranie praktycznej współpracy państw członkowskich w sprawach azylu, niepozbawione jednak

<sup>391</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, 4.5.2016 r., COM(2016) 271 final, s. 3.

<sup>392</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, s. 4, 8.

<sup>393</sup> Zob. E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*..., s. 1007.

<sup>394</sup> W uzasadnieniu wniosku Komisji czytamy: „Decydujące znaczenie ma zapewnienie Urzędowi środków niezbędnych do wspierania państw członkowskich w sytuacjach kryzysowych. Jeszcze bardziej istotne jest stworzenie solidnych ram prawnych, operacyjnych i praktycznych, które pozwolą Urzędowi na wzmocnienie i uzupełnienie systemów azylowych i systemów przyjmowania funkcjonujących w państwach członkowskich”, s. 2.

<sup>395</sup> Podstawą utworzenia EASO jest art. 74 TFUE oraz art. 78 ust. 1 i 2 TFUE.

<sup>396</sup> Wskazuje je zasadniczo art. 1 rozporządzenia, a szczegółowo zadania Urzędu określa rozdział 2 rozporządzenia nr 439/2010.

rzeczywistego oddziaływania w obszarze integracji administracyjnej<sup>397</sup>: dokonywanie analiz, ustalanie „najlepszych praktyk”, organizowanie i koordynowanie wymiany informacji, istotne zwłaszcza w odniesieniu do krajów pochodzenia azylantów, szkolenia, wspieranie relokacji osób korzystających z ochrony w krajach UE. Druga grupa zadań jest szczególnie wymagająca i budzi niejednokrotnie pytania o faktyczny zakres mandatu EASO, a także o adekwatność posiadanych czy postawionych do dyspozycji EASO zasobów w stosunku do zakresu zadań. Chodzi tu o koordynację wspólnych działań i zapewnienie wsparcia operacyjnego dla krajów UE, których systemy azylowe znajdują się pod szczególną presją, stanowiącą wyjątkowo poważne i nagłe obciążenie dla infrastruktury przyjmowania i systemów azylowych; przyczyną może położenie geograficzne, sytuacja demograficzna lub nagłe przybycie dużej liczby obywateli państw trzecich wymagających międzynarodowej ochrony<sup>398</sup>. W tym przypadku chodzi o wymianę informacji, lecz przede wszystkim o tworzenie i koordynację działania zespołów wsparcia w dziedzinie azylu<sup>399</sup> oraz działania mające pomóc państwom członkowskim w usprawnieniu wstępnej analizy wniosków i udostępnieniu odpowiedniej infrastruktury do przyjmowania osób (zakwaterowanie, środki transportu, pomoc medyczna)<sup>400</sup>. Ostatnia grupa obejmuje usprawnienie procesu wdrażania WESA zarówno w jego wewnętrznym, jak i zewnętrznym wymiarze, w szczególności przez koordynację wymiany między zainteresowanymi stronami informacji odnoszących się do wdrażania instrumentów prawnych z zakresu azylu, gromadzenie i udostępnianie informacji dotyczących prawodawstwa krajowego i praktyki rozpatrywania wniosków o azyl. Wśród form realizacji tego zadania znajdują się roczne raporty o sytuacji w dziedzinie azylu, podręczniki i przewodniki (operacyjne). Działalność EASO została także ustanowiona podstawą mechanizmu wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego, przewidzianego rozporządzeniem Dublin III<sup>401</sup>. Mechanizm jest uruchamiany albo na wniosek państwa członkowskiego, albo Komisji, na podstawie informacji zebranych przez EASO. W ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego Komisja kieruje do państwa członkowskiego zalecenia opracowania planu działań zapobiegawczych. Kolejnym krokiem może być zwrócenie się do państwa członkowskiego o opracowanie planu działania w zakresie zarządzania kryzysowego i, w razie potrzeby,

<sup>397</sup> Art. 2 ust. 1 i rozdział 2 sekcja 1. Zob. też M. Chamon, *The Influence of 'Regulatory Agencies'...*, s. 79-80.

<sup>398</sup> Art. 2 ust. 3 i sekcja 2 rozdziału I, w szczególności art. 8 rozporządzenia 439/2010.

<sup>399</sup> Art. 13 rozporządzenia 439/2010.

<sup>400</sup> Art. 10 lit. a-c rozporządzenia 439/2010.

<sup>401</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. Urz. UE L 180/31 z 29.6.2013 r.

o wprowadzanie zmian do tego planu. W czasie całego procesu wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego sytuację monitoruje Rada, która może wydać wytyczne polityczne. Parlament Europejski i Rada mogą angażować wszelkie środki solidarności i wydawać wytyczne w ich sprawie, jeśli uznają to za właściwe. W praktyce mechanizm nie był wykorzystany.

Rzeczywisty zakres wciąż obowiązującego i niezmiennego w warstwie normatywnej mandatu Urzędu zweryfikowała dynamicznie rozwijająca się praktyka funkcjonowania agencji, począwszy od 2011 r. Dotyczy to wszystkich obszarów należących do zakresu działania, jednak z uwagi na charakter działań najwięcej pytań o podstawy prawne i odpowiedzialność agencji rodzi jej działalność operacyjna. Kulminacją jest wsparcie operacyjne udzielane państwom członkowskim na obszarach hotspotów w Grecji oraz we Włoszech i udział EASO (zespołów wsparcia w dziedzinie azylu) w zespołach wspierających zarządzanie migracjami. Przyczynkiem do dyskusji odnoszącej się faktycznej roli EASO była praktyka udzielania wsparcia organom krajowym i rzeczywisty wpływ funkcjonariuszy wchodzących w skład zespołów wsparcia w dziedzinie azylu na proces wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, przy jednoznacznym wykluczeniu w rozporządzeniu ustanawiającym Urząd jego uprawnień w zakresie podejmowania decyzji przez organy azylowe państw członkowskich w sprawie indywidualnych wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej (art. 2 ust. 6 rozporządzenia 439/2010)<sup>402</sup>. E.L. Tsourdi, analizując szczegółowo mandat EASO, wskazuje na obszary, gdzie jego operacjonalizacja zdecydowanie rozszerzyła, a nawet przekroczyła, ramy prawne, nie tylko rozporządzenia ustanawiającego Urząd, ale także traktatowe, stanowiące o modelowym kształcie wykonywania władzy publicznej w UE, tj. federalizmie wykonawczym<sup>403</sup>. W toku działalności agencji, wraz z rozwojem różnych form aktywności operacyjnej<sup>404</sup>, działania rozmieszczonych ekspertów z zespołów wsparcia w dziedzinie azylu ewoluowały od eksperckich konsultacji do form wspólnej implementacji w ramach mechanizmu *hotspot*<sup>405</sup>. Żadna z form działalności operacyjnej EASO nie jest dostatecznie klarowna, jednak najdalej idące skutki w odniesieniu do stopnia zintegrowania administracji publicznej wywołuje wspólne rozpatrywanie wniosków o azyl (*joint processing activities*). Koncepcja została zaproponowana przez Komisję w 2013 r. w toku dyskusji wokół wspomnianego wyżej mechanizmu wczesnego ostrzegania,

---

<sup>402</sup> Motyw 14 preambuły rozporządzenia 439/2010 mówi o braku bezpośrednich i pośrednich uprawnień.

<sup>403</sup> E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*..., s. 1007 i n.

<sup>404</sup> Zob. EASO, *Types of operation: „special support”, „emergency support”, „joint processing activities”, „hotspot approach”*, <https://www.easo.europa.eu/operational-support/types-operations> [dostęp 20.06.2021]. Ten podział operacji nie ma wyraźnej podstawy w rozporządzeniu 439/2010, zob. E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*..., s. 1007.

<sup>405</sup> E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*..., s. 1007.

gotowości i zarządzania kryzysowego, a praktyce znalazła po raz pierwszy zastosowanie podczas wsparcia udzielanego Włochom przez EASO w 2013 r.<sup>406</sup> Dla celów analizy czterech rozważanych rozwiązań Komisja przyjęła szeroką definicję „wspólnego rozpatrywania”: „An arrangement under which the processing of asylum applications is jointly conducted by two or more Member States, or by the European Asylum Support Office (EASO), with the potential participation of the UNHCR, within the territory of the EU, and which includes the definition of clear responsibilities during the asylum procedure and possibly also for dealing with the person whose application was jointly processed immediately after a decision on his/her case was taken”<sup>407</sup>. Proponowane warianty „wspólnego rozpatrywania” obejmują opcje od pomocy/wsparcia w sytuacjach kryzysowych udzielanej przez „wspólne zespoły procesowe” (*joint processing pool*), poprzez rozmieszczenie funkcjonariuszy z rezerwy interwencyjnej w dziedzinie azylu (*EASO Asylum Intervention Pool*), czy stałych „wspólnych zespołów procesowych”, po scentralizowane rozpatrywanie wniosków przez Urząd<sup>408</sup>. E.L. Tsourdi, przyjmując za punkt wyjścia prawne ograniczenia wynikające z obowiązującego rozporządzenia 439/2010, wskazuje, że teoretycznie można rozpatrywać trzy warianty: wspomaganego rozpatrywania (*assisted processing*), wspólnego rozpatrywania (*common processing*) i scentralizowanego unijnego rozpatrywania (*EU-level processing*)<sup>409</sup>. Z tych rozwiązań ostatnie jest prawnie niedopuszczalne na gruncie TFUE, który przewiduje w art. 78 ust. 2 lit. e, że WESA obejmuje „kryteria i mechanizmy ustalania Państwa Członkowskiego [podkr. B.K.] odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej”<sup>410</sup>. Żaden inny podmiot prawa poza organami państwa członkowskiego nie posiada tej kompetencji w świetle prawa traktatowego. Z kolei „wspólne rozpatrywanie wniosków” oznacza stosowanie tzw. procedury złożonej (*composite procedure*), inaczej też określanej procedurą mieszaną (*mixed procedure*). Istota tej procedury sprowadza się do bezpośredniego zaangażowania podmiotów należących do różnych jurysdykcji w ramach jednej procedury. Chociaż ten wariant jest w świetle obowiązującego mandatu EASO niedopuszczalny, w istocie stał się praktyką, począwszy od czerwca 2014 r.

<sup>406</sup> *Special Support Plan* analizuje E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?...*, s. 1011.

<sup>407</sup> H. Urth, M. Heegaard Bausager, H.-M. Kuhn, J. Van Selm, *Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU*, 2013, s. 2, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp\\_final\\_report\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf) [dostęp 17.07.2021].

<sup>408</sup> *Ibidem*, s. 3-4.

<sup>409</sup> E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?...*, s. 1011.

<sup>410</sup> *Ibidem*, s. 1012. Zdaniem autorów raportu dla Komisji opcja scentralizowanego rozpatrywania wniosków przez agencję jest teoretycznie możliwa na gruncie TFUE pod warunkiem przestrzegania zasad subsydiarności i proporcjonalności oraz właściwego wykazania konieczności interwencji UE, ale wymagałaby zasadniczych zmian aktów prawnych tworzących WESA, H. Urth *et al.*, *Study on the Feasibility...*, s. 81-82.

E.L. Tsourdi wskazuje dwie operacje pilotażowe, które stanowiły grunt dla aktywności procesowej EASO w hotspotach. Pomimo zapewnień ze strony EASO o utrzymywaniu działalności w granicach obowiązującego mandatu wiele źródeł wskazuje na aktywny i decyzyjny *de facto* udział agencji w procedurze azylowej.

W świetle projektu rozporządzenia w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu Agencja ta dostaje nową funkcję realizacji polityki azylowej oraz wzmocnioną rolę operacyjną<sup>411</sup>, wykraczającą zdecydowanie poza wspieranie państw członkowskich. W tym celu Agencja zostaje wyposażona w nowe instrumenty monitorowania, kontroli, koordynacji i implementacji. Ma nie tylko wspierać państwa członkowskie w ich praktycznej współpracy, ale również „umacniać i dopełniać” ich systemy azylowe. W tym celu Komisja proponuje szereg środków, m.in. nałożenie na Agencję i państwa obowiązku współpracy i wymiany informacji oraz przydanie Agencji uprawnienia do ustanawiania sieci (art. 3) i tworzenie baz danych (art. 5), obowiązkowe szkolenia ekspertów krajowej administracji, sądów i trybunałów, krajowych służb odpowiedzialnych za kwestie azylu, w tym także opracowania wspólnego podstawowego programu szkoleń (art. 7), utworzenie sieci informacji o krajach pochodzenia azylantów oraz wydawanie wiążących wytycznych dotyczących sytuacji w państwach pochodzenia, mających na celu wyeliminowanie różnic w ocenie wniosków o ochronę międzynarodową (art. 10) oraz wspieranie Komisji w dokonywaniu regularnej weryfikacji wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia (art. 11). Jednolitości orzecznictwa ma służyć także opracowywanie norm operacyjnych i wskazówek służących monitorowaniu zgodności z tymi normami; Agencja miałaby również opracowywać wytyczne dotyczące kwestii azylowych i umożliwić wymianę najlepszych praktyk przez państwa członkowskie (art. 12).

W rozdziale 5 projektu („Monitorowanie i ocena”) przewidziano dla Agencji nowe zadanie<sup>412</sup>, jakim jest monitorowanie wdrażania i ocena wszystkich aspektów WESA. Mechanizm obejmuje także monitorowanie przestrzegania przez państwa członkowskie norm operacyjnych, wskaźników, wytycznych i najlepszych praktyk, a także weryfikowania realnych możliwości systemów azylowych i systemów przyjmowania, włączając w to ocenę tzw. zdolności administracyjnej i zdolności systemu sądowego, w zakresie efektywnego i prawidłowego rozpatrywania spraw azylowych i zarządzania nimi. Oznacza to monitorowanie sytuacji we wszystkich państwach członkowskich i określanie środków, jakie powinny zostać zastosowane przez państwa w celu zaradzenia występującym deficytom.

<sup>411</sup> Art. 1 projektu rozporządzenia EUAA: „Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu («Agencja») zapewnia skuteczne i jednolite stosowanie unijnego prawa azylowego w państwach członkowskich. Ułatwia wdrażanie i usprawnia funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz jest odpowiedzialna za umożliwienie zbliżenia procedur oceny wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w całej Unii”. Katalog zadań określa art. 2.

<sup>412</sup> Można powiedzieć, że to bardziej zaawansowana postać wspomnianego wyżej mechanizmu wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego przewidzianego w rozporządzeniu Dublin III.

Monitorowanie ma charakter systemowy, odbywać się ma na podstawie programu będącego częścią składową wieloletniego i rocznego planu prac Agencji. Każde państwo członkowskie ma zostać poddane monitorowaniu przynajmniej raz na pięć lat. Na potrzeby monitorowania Agencja ma utworzyć zespoły ekspertów, złożone z osób wyznaczonych przez Agencję i Komisję, które sporządzać będą sprawozdania. Na ich podstawie Zarząd Agencji przyjmuje zalecenia dla państwa członkowskiego i zwraca się do państwa o przedłożenie planu działania służącego wdrożeniu zaleceń. Realizacja planu działania trwa maksymalnie dziewięć miesięcy. Gdy po upływie tego terminu państwo członkowskie w dalszym ciągu nie zapewnia zgodności z zaleceniami, a waga uchybień zagraża funkcjonowaniu WESA, Komisja przyjmuje zalecenia i może, w razie potrzeby, wskazać środki, jakie Agencja podejmuje w celu udzielenia zainteresowanemu państwu członkowskiemu wsparcia. Jeżeli po terminie określonym w zaleceniach Komisji zainteresowane państwo członkowskie nadal nie zapewnia zgodności, Komisja może podjąć dalsze działania, wnioskując do Rady o wydanie decyzji zobowiązującej Agencję do podjęcia interwencji<sup>413</sup>.

W proponowanym rozporządzeniu (z uwzględnieniem zmian z września 2018 r.) znacząco rozszerzono zakres działań i *modus operandi* w odniesieniu do interwencji podejmowanych przez Agencję w celu udzielenia państwu członkowskiemu wsparcia operacyjnego i technicznego, zwłaszcza (lecz nie wyłącznie) gdy systemy azytowe i systemy przyjmowania są poddane nieproporcjonalnej presji migracyjnej. W tym zakresie projekt rozporządzenia przewiduje interwencję Agencji: 1) na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego; 2) z inicjatywy Agencji w przypadku, gdy system azytowy lub system przyjmowania danego państwa członkowskiego znajduje się pod nieproporcjonalną presją, oraz za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego; 3) w przypadku gdy Agencja zapewnia pomoc operacyjną i techniczną zgodnie z art. 22, tj. bez zgody państwa członkowskiego – na podstawie decyzji wykonawczej Rady. Warunki udzielenia pomocy operacyjnej i technicznej określa plan operacyjny, uzgodniony między dyrektorem wykonawczym Agencji i przyjmującym państwem członkowskim oraz uczestniczącym państwem członkowskim (lub więcej niż jednym takim państwem). Do środków pomocy

---

<sup>413</sup> W projekcie rozporządzenia EUAA w brzmieniu pierwotnym kompetencja ta należała do Komisji, jednak w trakcie negocjacji międzyinstytucjonalnych brzmienie proponowanego przepisu uległo zmianie. Jak już wspomniano wyżej, propozycje dotyczące Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu wzorowane były na projekcie rozporządzenia z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Komisji nie udało się wówczas przeforsować wszystkich pomysłów, w tym najbardziej kontrowersyjnego, tzn. interwencji Agencji na podstawie decyzji Komisji bez zgody państwa członkowskiego. W uchwalonej wersji rozporządzenia 2016/1624 interwencja następowała, podobnie jak obecnie, na podstawie decyzji wykonawczej Rady, wydawanej na wniosek Komisji. W preambule aktu z 2016 r. czytamy, że „Uprawnienia wykonawcze do przyjęcia takiej decyzji należy powierzyć Radzie z uwagi na potencjalnie wrażliwy z politycznego punktu widzenia charakter środków, które wymagają decyzji, a które mogą wpływać na krajowe uprawnienia wykonawcze i uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa” (motyw 28). Por. motyw 57 preambuły rozporządzenia 2019/1896.

operacyjnej i technicznej (lub zwiększonej pomocy) projekt zalicza (art. 16 i art. 16a) m.in.: pomoc państwom członkowskim w identyfikacji i rejestracji obywateli państw trzecich; przeprowadzanie rejestracji wniosków o ochronę międzynarodową; pomoc przy rozpatrywaniu wniosków o ochronę międzynarodową albo też przeprowadzenie całej lub części procedury administracyjnej; przygotowywanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i przekazywanie ich właściwym organom krajowym; udzielanie wsparcia w rozpatrywaniu odwołań (w tym przez sądy i trybunały); pomoc w prowadzeniu procedury dublińskiej lub samodzielne przeprowadzenie tej procedury; doradztwo, wsparcie i koordynacja działań w zakresie tworzenia lub funkcjonowania ośrodków recepcyjnych. Projekt stanowi także o oddelegowywaniu zespołów wsparcia ds. azylu i udziale Agencji – przez te zespoły – w zespołach wspierających zarządzanie migracjami. Oprócz zespołów wsparcia ds. azylu (art. 17) Agencja ma utworzyć także interwencyjną rezerwę ekspertów ds. azylu liczącą nie mniej niż 500 osób, która ma być do dyspozycji Agencji w trybie natychmiastowym w przypadku interwencji w państwie zmagającym się z nieproporcjonalną presją migracyjną (art. 18). O udziale każdego państwa w interwencyjnej rezerwie decyduwać ma zarząd Agencji. Podobnie więc jak w przypadku Agencji Frontex, uniezależnienie się od woli państw członkowskich w zakresie delegowania funkcjonariuszy ma rozwiązać problemy z niezbędną do skutecznego realizowania zadań liczbą personelu. Dotychczas państwa członkowskie zachowują niezależność w odniesieniu do wyboru liczby ekspertów, ich profilu i czasu oddelegowania.

Jak zauważa E.L. Tsourdi, część kompetencji przyznana Agencji w ramach pomocy operacyjnej i technicznej udzielanej państwom członkowskim nie stanowi problemu w świetle ustalonych zasad (zdecentralizowanej) implementacji prawa UE i równowagi władzy UE (administracji bezpośredniej) i państw członkowskich (administracji pośredniej). *De iure* i *de facto* nie dochodzi do złamania ograniczeń nałożonych w modelu federalizmu wykonawczego<sup>414</sup>. Jednak duża część kompetencji wskazuje na ukształtowanie rodzaju procedury mieszanej (kompozytywnej), w której oddelegowani (rozmieśczeni) eksperci krajowi lub personel agencji będą podejmowali działania w ramach uprawnień dyskrecjonalnych<sup>415</sup>. Wprawdzie motyw 46 preambuły projektu rozporządzenia wskazuje wyraźnie, że „Kompetencje w zakresie podejmowania przez organy azylowe decyzji w sprawie indywidualnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej pozostają w gestii państw członkowskich”, to w świetle regulacji szczegółowych, przewidujących takie kompetencje jak: przeprowadzanie tzw. wywiadu statusowego, ocena dowodów, przygotowywanie decyzji, a następnie jej przekazanie organowi państwa członkowskiego, nie ma

<sup>414</sup> E.L. Tsourdi, *Bottom-up Salvation?...*, s. 1028.

<sup>415</sup> *Ibidem*.



wątpliwości co do realnego wpływu i udziału ekspertów z Agencji lub innych państw członkowskich w procedurze rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową.

Z projektu nowej regulacji jasno wyłania się zmiana w sposobie administrowania dziedziną azylu w Unii Europejskiej. Polega ona na większym udziale w realizowaniu funkcji wykonawczych na terytorium państwa członkowskiego (państwa przyjmującego) tak samej Agencji, jak i i innych (uczestniczących) państw członkowskich. Podobnie jak w przypadku Agencji Frontex, zmiany mają zarówno charakter instytucjonalny, a ich wyrazem są zespoły wsparcia ds. azylu i zespoły wspierające zarządzanie migracjami, jak i proceduralne. Procedura kompozytowa, czy to normatywnie wyraźnie ustanowiona, czy tylko zakorzeniona w praktyce, wskazuje na głębokie interakcje administracji unijnej *sensu stricto* z administracją krajową.

Na koniec należy dodać, że projekt rozporządzenia w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu nie realizuje ambicji Komisji Europejskiej w pełni. Już w *Europejskim programie w zakresie migracji* w 2015 r Komisja zasygnalizowała, że w perspektywie długookresowej można rozważyć jednolity i scentralizowany proces decyzyjny w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym, co oznacza możliwość przeniesienia odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu ze szczebla krajowego na szczebel unijny, np. na unijną agencję decyzyjną pierwszej instancji, z krajowymi oddziałami w każdym państwie członkowskim, oraz utworzenie na poziomie unijnym struktury odwoławczej<sup>416</sup>. Takie rozwiązanie nie znajduje jednak podstawy w obowiązującym Traktacie.

## **5. Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)**

Ostatnią agencją zaangażowaną w działalność w ramach systemu *hotspot* jest Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)<sup>417</sup>. Jako jedyna spośród przedstawionych w tym rozdziale ma traktatową podstawę, która determinuje mandat Agencji jako organizacji wspierającej, stanowiącej forum współpracy organów państw członkowskich.

Najogólniej rzecz ujmując, Europol jest instytucjonalnym wyrazem współpracy policyjnej obejmującej „wszystkie właściwe organy Państw Członkowskich, w tym służby

---

<sup>416</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy*, COM(2016) 197.

<sup>417</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW, Dz. Urz. UE L 135/53 z 24.5.2016 r. (dalej rozporządzenie 2016/794).

policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu<sup>418</sup>. Zgodnie z art. 88 TFUE (dawny artykuł 30 TUE) „Zadaniem Europolu jest wspieranie i wzmacnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania Państw Członkowskich, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwóch lub więcej Państw Członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii”<sup>419</sup>. Zwiększenie skuteczności operacyjnej agencji w realizowaniu postawionych przed nią zadań było jednym z głównych motywów przyjęcia rozporządzenia (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)<sup>420</sup>. Z art. 1 wskazanego rozporządzenia wynika jednak, że nadal podstawowym celem Europolu jest wspieranie współpracy organów ścigania w UE. Agencja jest ukształtowana jako organ asystujący operacyjnym podmiotom na poziomie państwowym<sup>421</sup>. Podobnie jak w Traktacie, w rozporządzeniu jest mowa także o wzmacnianiu działania i wzajemnej współpracy „właściwych organów państw członkowskich w zakresie zapobiegania i zwalczania poważnej przestępczości, dotyczącej co najmniej dwa państwa członkowskie, terroryzmowi i formom przestępczości mającym wpływ na wspólny interes objęty polityką Unii, wymienionym w załączniku I”<sup>422</sup>. Pomimo stopniowego rozszerzania mandatu agencji, w tym współtworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, Europol zasadniczo oferuje nieoperacyjne wsparcie dla organów wykonawczych państw członkowskich. Być może właśnie tym (lub także tym) można tłumaczyć najmniejsze zaangażowanie Europolu w hotspotach w porównaniu do dwóch pozostałych agencji: Frontexu i EASO. Zadania Europolu, wymienione w art. 4 rozporządzenia (UE) 2016/794, można ująć w następujących kategoriach: zadania związane z gromadzeniem i wymianą informacji, zadania analityczne (analizy strategiczne i oceny zagrożenia) i zadania operacyjne (określane też jako semi-operacyjne)<sup>423</sup>.

W kontekście procesu kreowania zintegrowanej administracji UE należy zwrócić szczególną uwagę na regulację rozdziału II rozporządzenia zatytułowanego „Współpraca między państwami członkowskimi a Europolem”. Oczywiście nie oznacza to pominięcia innych form zinstytucjonalizowanej współpracy między administracją UE

<sup>418</sup> Art. 87 ust. 1 TFUE.

<sup>419</sup> Geneza traktatowa Europolu sięga Traktatu z Maastricht, który ustanowił wyraźną podstawę prawną dla organizacji, przekształconej decyzją z 2009 r. w agencję, zob. F. Coman-Kund, *European Union Agencies...*, s. 217 i n.

<sup>420</sup> Podstawowym powodem była realizacja upoważnienia traktatowego do uregulowania statusu agencji w drodze rozporządzenia w miejsce dotychczasowej decyzji.

<sup>421</sup> F. Coman-Kund, *European Union Agencies...*, s. 217. Nie jest to, jak pisze F. Coman-Kund, „europejskie FBI” z pełną kompetencją śledczą i wykonawczą (egzekwowania prawa).

<sup>422</sup> Art. 3 rozporządzenia 2016/794.

<sup>423</sup> F. Coman-Kund, *European Union Agencies...*, s. 218-219. Zob także C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure...*, s. 400 i n.

a państwami członkowskimi przejawiającej się w strukturze organizacyjnej i kierowniczej Europolu (rozdział III Organizacja Europolu). Ta jednak jest charakterystyczna dla agencji regulacyjnych w ogólności, podczas gdy działalność operacyjna jest wyróżnikiem niewielu z nich.

Punktem wyjścia dla zadań i kompetencji określonych w rozdziale II są przepisy art. 4 ust. 1 lit c) i d), które przewidują odpowiednio, że Europol „koordynuje, organizuje i prowadzi działania procesowe i operacyjne mające na celu wspieranie i wzmocnienie działań właściwych organów państw członkowskich realizowanych: (i) wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich; lub (ii) w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, zgodnie z art. 5, w stosownych przypadkach w porozumieniu z Eurojustem” oraz „uczestniczy we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych, a także proponuje ich utworzenie zgodnie z art. 5”. Ponadto art. 4 ust. 1 lit. h) stanowi, że Europol wspiera prowadzone przez państwa członkowskie transgraniczne działania w zakresie wymiany informacji, transgraniczne operacje i postępowania przygotowawcze, a także wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, m.in. dostarczając wsparcie operacyjne, techniczne i finansowe.

Z organizacyjnej perspektywy współpraca między Europolem a państwami członkowskimi opiera się na jednostkach krajowych Europolu jako organach łącznikowych, które obowiązkowo są ustanawiane lub wyznaczane w każdym państwie członkowskim. Za pośrednictwem jednostki krajowej następuje dostarczanie Europolowi informacji niezbędnych do realizacji jego celów, w tym informacji dotyczących form przestępczości, którym zapobieganie i których zwalczanie należy do priorytetów Unii. Jednostka krajowa odpowiada także za skuteczną komunikację i współpracę wszystkich odpowiednich właściwych organów z Europolem. Kontakty takie mogą być nawiązywane także bezpośrednio (między właściwymi organami a Europolem) na warunkach określonych przez państwa członkowskie<sup>424</sup>.

Z kolei przy Europolu działają oficerowie łącznikowi, wyznaczeni przez jednostki krajowe. Pełnią oni funkcję krajowego biura łącznikowego przy Europolu i zgodnie z instrukcjami jednostek krajowych reprezentują ich interesy w Europolu zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego, z którego pochodzą, i zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do administracji Europolu<sup>425</sup>. Do podstawowych zadań oficera łącznikowego należy umożliwienie wymiany informacji między Europolem a wysyłającym państwem członkowskim oraz między państwami członkowskimi.

<sup>424</sup> Jednocześnie jednostka krajowa otrzymuje od Europolu wszelkie informacje wymieniane w ramach bezpośrednich kontaktów między Europolem a właściwymi organami, chyba że jednostka krajowa stwierdzi, że nie musi otrzymywać takich informacji.

<sup>425</sup> Art. 8 rozporządzenia 2016/794.

Najbardziej zintegrowaną formą współpracy administracyjnej są wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, o których mówi powołany wyżej art. 5 rozporządzenia. Podstawy prawne ich funkcjonowania zostały określone w decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych. Bliżej wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze zostaną omówione w piątym rozdziale książki wraz z innymi podobnymi formami instytucjonalno-procesowymi (wspólnymi zespołami). W tym miejscu należy wskazać, że pracownicy Europolu mogą uczestniczyć w działaniach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych zwalczających przestępstwa objęte celami Europolu na warunkach określonych w umowie w sprawie utworzenia takiego zespołu<sup>426</sup>. Rozporządzenie nie przyznaje pracownikom Europolu uprawnień wykonawczych, posiadają je natomiast funkcjonariusze z państw członkowskich (członkowie wspierający). Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/794 personel Europolu ma wspierać wszystkie działania i wymianę informacji z członkami wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego, m.in. przez dostarczanie informacji przechowywanych przez Europol, wspieranie bezpiecznej wymiany informacji, udzielanie wsparcia analitycznego i logistycznego oraz techniczne i kryminalistyczne ekspertyzy<sup>427</sup>. Może to jednak czynić jedynie w zakresie ograniczonym prawem państw członkowskich, w których działa określony wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy. Europol posiada także inicjatywę w zakresie tworzenia wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego.

Kolejną kompetencją Europolu w zakresie współpracy z państwami członkowskimi jest uprawnienie do zwrócenia się z wnioskiem do właściwych organów państw członkowskich za pośrednictwem ich jednostek krajowych o wszczęcie, prowadzenie lub koordynowanie postępowania przygotowawczego dotyczącego przestępstwa objętego celami Europolu. Decyzja pozostaje w gestii państwa członkowskiego.

Operacyjną zdolność Europolu zwiększa art. 4 ust. 1 lit. l) rozporządzenia (UE) 2016/794 przewidujący zadanie rozwijania ośrodków Unii dysponujących specjalistyczną wiedzą fachową w zakresie zwalczania niektórych rodzajów przestępstw objętych celami Europolu. Chodzi tu o Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością (EC3), Europejskie Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów (EMSC), Europejskie Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu (ECTC), Europejski Ośrodek ds. Przestępczości Gospodarczej i Finansowej (EFECC) i FIU.NET, które jest zdecentralizowaną i złożoną siecią komputerową wspierającą jednostki analityki finansowej (FIU) w UE w walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Z kolei na podstawie art. 4 ust. 1 lit. m) powstała unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w Internecie (EU IRU),

<sup>426</sup> Wzór umowy: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/model-agreement-for-setting-joint-investigation-team> [dostęp 24.06.2021].

<sup>427</sup> Zob. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/joint-investigation-teams> [dostęp 24.06.2021].

która wykrywa i bada złośliwe treści w Internecie i sieciach mediów społecznościowych. Na podstawie powołanego przepisu Agencja ma nie tylko kompetencję do wspierania działań państw członkowskich służących zapobieganiu formom przestępczości mieszczącym się w zakresie działania agencji, ułatwianym, propagowanym lub popełnianym z wykorzystaniem internetu, lecz także do zwalczania ich, zgłaszania odnośnym dostawcom usług internetowych treści internetowych, za których pośrednictwem takie formy przestępczości są ułatwiane, propagowane lub popełniane, po to by na zasadzie dobrowoli rozpatrzyli, czy zgłoszone treści internetowe są zgodne ze stosowanymi przez nich warunkami.

## 6. Podsumowanie

Przedstawione w rozdziale drugim przykłady agencji europejskich, a zwłaszcza nowa struktura – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, w ramach której działa Europejska Agencja Straży Przybrzeżnej i Granicznej – świadczą o tym, że twierdzenia o nowym i stale rozwijającym się modelu zintegrowanej administracji UE nie są przesadzone. Chociaż doktrynalna refleksja na temat organizacji i działania tej administracji wykracza poza brzmienie traktatów, to w pełni oddaje dynamiczną rzeczywistość unijnego systemu administracyjnego.

W odniesieniu do pojęcia zintegrowanej administracji w UE podanego w rozdziale pierwszym można stwierdzić, że analizowane przykłady współpracy administracyjnej, będącej istotą integracji administracyjnej, w pełni odpowiadają ujęciu tej administracji jako kompleksu wzajemnych kompetencyjnych, organizacyjnych i proceduralnych powiązań. Regulacje prawa unijnego, stanowiące podstawę działania opisanych agencji i administracji państw członkowskich, uwzględniają konieczność ukształtowania relacji w ramach zintegrowanej administracji unijnej na podstawie kombinacji dwóch zasad: hierarchicznego i kooperacyjnego wykonywania prawa UE. Współpraca administracyjna ma przy tym wiele wymiarów: współpracy państw członkowskich z agencjami i Komisją, współpracy horyzontalnej między państwami członkowskimi oraz – co stanowi pewną nowość – współpracy międzyagencyjnej.

Znaczącą innowacją w rozwoju zintegrowanej administracji unijnej jest Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, która pod względem organizacyjnym stanowi złożoną (łączoną) unijno-państwową strukturę realizującą wspólny cel polityki Unii w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, tj. opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie krajowym i unijnym. Poziomy te są ze sobą sprzężone przez wiążące akty prawne, akty polityki strategicznej i dokumenty analityczne zaliczane do tzw. *soft law*, akty planowania, porozumienia, różne formy i systemy

wymiany informacji, a także formy organizacyjne i przejawy działalności operacyjnej. Wspólna funkcja opracowania i wdrożenia europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami realizowana jest na podstawie zasady wspólnej (dzielonej) odpowiedzialności, wprowadzonej *expressis verbis* do prawa ustanawiającego ESGP w 2016 r. Model operacyjnej agencji, która wchodzi w strukturę Europejskiej Straży, posiadającej własny personel (nazwany w prawie stałą służbą) z uprawnieniami wykonawczymi, stanowi pewien wzorzec dla rozwoju innych agencji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>428</sup>. Funkcje wykonawcze administracji własnej UE (agencji) w systemie wspólnej (dzielonej) odpowiedzialności za określony obszar przestają być rezydualne, wykraczają poza wsparcie organów administracyjnych państw członkowskich w realizowaniu ich zadań wynikających z prawa UE. Agencja ma wyznaczone prawem zadania wykonawcze i posiada własny personel statutowy, wyposażony w uprawnienia do stosowania prawa. Tym samym działalność Agencji w obszarze zastrzeżonym dotychczas do kompetencji państw członkowskich znajduje wyraźną podstawę w prawie unijnym, które określa także zasady ponoszenia odpowiedzialności za realizację zadań. Nie oznacza to jednak końca dyskusji wokół legitymacji i rozliczalności zintegrowanej administracji UE.

Rozwój zintegrowanej administracji UE jest procesem ciągłym. Dlatego też nie można uznać, że w obecnym kształcie Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna spełnia wszystkie ambitne oczekiwania rozważanego przez Komisję organizacyjnego modelu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi<sup>429</sup>. Centralizacja władzy wykonawczej w UE w świetle obowiązujących traktatów, które wyznaczają model

<sup>428</sup> Zob. Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 (First reading) = Mandate for negotiations with the European Parliament, 9724/21, Brussels, 15 June 2021, <https://www.statwatch.org/media/2508/eu-council-euaa-regulation-agreed-text-9724-21.pdf> [dostęp 21.11.2021]; Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010 (COM(2016)0271 – C8-0174/2016 – 2016/0131(COD)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0448\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0448_PL.html) [dostęp 21.11.2021].

<sup>429</sup> Zob. Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.*, 1.3.2017, COM(2017) 2025 final. Komisja proponuje skoncentrowanie na obszarach priorytetowych, w których to dziedzinach polityki UE-27 „uzyska skuteczniejsze instrumenty pozwalające na bezpośrednie wdrażanie i egzekwowanie wspólnych decyzji”. Do 2025 r. „UE-27 zintensyfikuje swoje działania w takich dziedzinach jak innowacje, handel, bezpieczeństwo, migracja, zarządzanie granicami i obronność”. W ramach tego „zarządzanie granicami zewnętrznymi przejmie w pełni Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna”. W Komunikacie dotyczącym nowego paktu o migracji i azylu z 23 września 2020 r. Komisja, odwołując się do nowego rozporządzenia z 2019 r., prezentuje bardziej realistyczny program. Wskazuje mianowicie, że „UE musi być w stanie wspierać państwa członkowskie na granicach zewnętrznych, zapewniając sprawną reakcję, odpowiednią skalę działania i elastyczność. Szybkie i pełne wdrożenie nowego rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej stanowi kluczowy krok naprzód. Usprawnia codzienną współpracę i zwiększa zdolność reagowania UE” (s. 14). Komisja wskazuje także na ustanowienie stałej służby personelu operacyjnego, co – jak podkreśla w komunikacie – jest znaczącym wzmocnieniem zdolności UE do reagowania na różne sytuacje na granicach zewnętrznych (s. 14-15).

wykonywania administracji publicznej w UE, jest jednak wykluczona, dlatego też nie wszystkie zamierzenia i projekty unijnych instytucji (zwłaszcza Komisji Europejskiej) mogą być zrealizowane na ich mocy. Poza kluczowymi względami politycznymi (wola państw) i prawnymi (istnienie podstaw traktatowych) o kierunku i tempie rozwoju zintegrowanej administracji UE decydują także motywy finansowe<sup>430</sup>. Nadal więc administracja państw członkowskich pełni zasadniczą rolę w procesie wykonywania prawa UE, co należy uznać za czynnik sprzyjający rozwojowi współpracy administracyjnej w UE, a tym samym zintegrowanej administracji UE.

W rozwoju zintegrowanej administracji publicznej, wskutek przydania agencjom europejskim kompetencji do podejmowania działalności operacyjnej (za pośrednictwem wspólnych zespołów), do kooperacyjnego elementu struktury i funkcjonowania administracji UE dołączył element terytorialny. Oznacza on w przypadku opisanego podejścia *hotspot* wyznaczenie specjalnego obszaru, będącego częścią terytorium państwa członkowskiego, objętego kompetencją zintegrowanej administracji publicznej UE. Jednak włączenie kwestii terytorialności do rozważań o zintegrowanej administracji publicznej wykracza poza system hotspotów. Operacyjna agencja i zespoły funkcjonujące w jej ramach, złożone z funkcjonariuszy i innego personelu pochodzącego z różnych państw członkowskich, a także z samej agencji, stanowią wyzwanie dla zasady terytorialności państwa, przekraczają bowiem ustalone prawem międzynarodowym zasady jurysdykcji. Dlatego też państwa członkowskie (ich administracja publiczna) odgrywają wiodącą rolę w procesie wykonywania prawa UE, bo tym, co hamuje wzrost i operacyjną działalność administracji UE, jest ochrona integralności terytorium państw członkowskich.

---

<sup>430</sup> W 2018 r. w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, *Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r. Wkład Komisji Europejskiej w nieformalne spotkanie przywódców w dniu 23 lutego 2018 r.*, COM/2018/098 final, czytamy, że to, czy wizja wzmocnionej i w pełni operacyjnej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej będzie możliwa do zrealizowania w praktyce, będzie zależeć od decyzji podjętych w sprawie przyszłych ram finansowych. Komisja, „w zależności od poziomu ambicji”, przewidywała kilka scenariuszy: 1) maksymalne wykorzystanie istniejącej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (działającej na podstawie rozporządzenia z 2016 r.); 2) modernizację Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, działającej w zmienionych ramach prawnych przewidujących szerszy mandat i zwiększone zdolności operacyjne agencji o stałą służbę europejskiej straży granicznej; 3) w pełni rozwinięty system zarządzania granicami UE na wzór amerykański lub kanadyjski, co wymagałoby zatrudnienia 100 000 pracowników unijnych i utworzenia pokażnej rezerwy wyposażenia UE.





## Rozdział III

# Administracja publiczna i terytorium

### 1. Przestrzeń i terytorium – uwagi wprowadzające

Związki prawa administracyjnego i administracji publicznej z przestrzenią są złożone i wymagają wielopoziomowej analizy<sup>431</sup>. W relacji między prawem a przestrzenią, rozumianą jako pewien obszar w sensie fizycznym i geograficznym, wyodrębniony granicami lub też nie, możemy wyróżnić dwa aspekty. W pierwszym przestrzeń oznacza przedmiot regulacji prawnej, w drugim zaś – przestrzeń objętą władztwem podmiotu prawotwórczego. Ten drugi sposób rozumienia relacji między prawem a przestrzenią nawiązuje do dwóch tradycyjnych zasad: prowincjonalności (terytorialności) i resortowości, rządzących podziałem zadań i kompetencji w administracji publicznej<sup>432</sup>. Przestrzeń jawi się zatem jako zupełnie podstawowy czynnik decydujący zarówno o obowiązywaniu prawa administracyjnego, jak i funkcjonowaniu administracji publicznej.

Przestrzeń zdefiniowana politycznie i prawnie to terytorium. Tradycyjna organizacja terytorialna opiera się na suwerennym państwie narodowym, stąd też pojęcie terytorium ma bezpośrednie konotacje z państwem, jego władzą i prawem<sup>433</sup>. Ten sposób rozumienia relacji między prawem a przestrzenią (terytorium) wyrażony jest w zasadzie terytorialności formułowanej na gruncie prawa międzynarodowego publicznego.

---

<sup>431</sup> T.A.J. Toonen, R.M. van der Meer, *Area and administration: A multi-level analysis of a multi-layered phenomenon*, [w:] M. Burgess, H. Vollaard (eds.), *State Territoriality and European Integration*, Routledge, Abingdon 2006, s. 71 i n.

<sup>432</sup> M. Miemiec, *Granice lokalnej przestrzeni prawnej kształtowanej przez akty prawa miejscowego gminy*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie...*, s. 227.

<sup>433</sup> M. Lis, hasło *terytorium*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. III, C.H. Beck, Warszawa 2004. M. Lis wyjaśnia, że terytorium potocznie jest utożsamiane z terytorium państw, ale „przez terytorium najogólniej należy rozumieć obszar geograficzny, na którym odbywa się w jakikolwiek sposób oddziaływanie człowieka”. W prawie międzynarodowym pojęcie terytorium obejmuje dwie kategorie: terytorium państwowe, podlegające władzy zwierzchniej danego państwa i terytorium o szczególnej pozycji w prawie międzynarodowym, niepodlegające władzy zwierzchniej jakiegoś państwa, s. 810. Zob. też J. Symonides, *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, PWN, Toruń 1971, s. 35 i n.

Terytorialność łączy władzę publiczną i przestrzeń fizyczną w jakiś sposób wytyczoną i ograniczoną. Zasada ta wyznacza jurysdykcję państw i ich organów. Przestrzeń w tym ujęciu ma charakter oddzielający sfery terytorialnej zwierzchności różnych państw i kompetencji ich organów.

Europejska przestrzeń administracyjna, która jest synonimem zintegrowanej administracji publicznej w UE, oznacza wspólne wykonywanie uprawnień przekazanych UE w ramach systemu „dzielonej suwerenności”<sup>434</sup>. W integrującym pojęciu europejskiej przestrzeni prawnej (europejskiej przestrzeni administracyjnej) funkcjonowanie administracji publicznej znajduje szerszy kontekst istnienia zagranicy: organizacji ponadnarodowej i innych państw oraz ich organów administracyjnych. Oznacza to konieczność rozważenia zasady terytorialności działania administracji publicznej z uwzględnieniem pojęć tworzących ontologię terytorialności będącej fundamentalną zasadą organizującą stosunki międzynarodowe. Zasada terytorialności działania administracji publicznej jest prawną, ale można też powiedzieć, że naturalną emanacją tej drugiej. W przypadku państwa pojęcie terytorialności funkcjonuje na bardzo wysokim poziomie uogólnienia, w zestawie koncepcji obejmujących władzę, suwerenność, zwierzchnictwo terytorialne, kompetencję i jurysdykcję<sup>435</sup>. Odwołanie się wyłącznie do tradycyjnych konstrukcji prawa administracyjnego rozstrzygających o miejscowej właściwości organów administracji publicznej nie jest wystarczające do wskazania systemu pojęć tworzących aktualny fundament związków administracji publicznej z terytorium w UE. Oznaczone terytorialnie władztwo administracji publicznej ściśle związane jest z pojęciami z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, które to pojęcia zostały adaptowane czy też zrekonstruowane w europejskim prawie administracyjnym i prawie krajowym. Dla wyjaśnienia wielu kwestii niezbędne jest także sięgnięcie do zasobów prawa konstytucyjnego i sposobu ujęcia kluczowych pojęć w tym obszarze.

## **2. Zasada terytorialności krajowej administracji publicznej – ujęcie tradycyjne**

Wśród prawników<sup>436</sup> panuje zgoda co do tego, że pod pojęciem państwa rozumie się strukturę władzy politycznej, która sprawuje samodzielne rządy na określonym

<sup>434</sup> Cytowany już H.C.H. Hofmann, *Mapping the European...*, s. 662.

<sup>435</sup> Część tych pojęć jest konstruowana i redefiniowana nie tylko na gruncie prawa, ale także filozofii, stosunków międzynarodowych, politologii czy europeistyki, stąd konieczność ograniczenia się przede wszystkim do koncepcji prawnych.

<sup>436</sup> Pojęciem „państwo” posługują się różne gałęzie nauki. Na potrzeby tej pracy przyjmuję prawnomiędzynarodowe rozumienie tego pojęcia. Definicję państwa zawiera m.in. Konwencja o prawach i obowiązkach państw z 1933 r. (konwencja z Montevideo). Określa ona prawne kryteria państwowości. Państwo jako osoba prawa międzynarodowego powinno posiadać: stałą ludność, określone terytorium, rząd, zdolność do

terytorium i wobec grupy stałej ludności. Państwo jest zatem definiowane jako terytorialnie zorientowana autonomiczna władza. Terytorium pojawia się jako element definicyjny państwa, a zatem i administracji publicznej jako ustrojowej funkcji państwa (władzy państwa)<sup>437</sup> i stanowi zupełnie podstawowy czynnik decydujący zarówno o obowiązywaniu prawa administracyjnego w przestrzeni, jak i o funkcjonowaniu administracji publicznej regulowanej przez to prawo. Można powiedzieć, że terytorium jest wspólnym elementem państwa, prawa i administracji publicznej.

Każdy system prawny ma określony zakres obowiązywania: podmiotowy, rzeczowy, czasowy i terytorialny<sup>438</sup>. Prawo administracyjne, jak cały krajowy system prawny, opiera się na zasadzie zwierzchnictwa terytorialnego i personalnego państwa<sup>439</sup>. Konstytucja RP, stanowiąca najwyższe w hierarchii źródło prawa administracyjnego, zawiera jedynie fragmentaryczne regulacje dotyczące zakresu jej obowiązywania, niemniej zakres obowiązywania Konstytucji pokrywa się z zakresem władzy Państwa Polskiego określonym przez prawo międzynarodowe<sup>440</sup>. Przepis art. 9 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) wyraża w przedmiocie jurysdykcji państwa regułę, że „zakres stosowania prawa stanowionego przez polskie organy władzy publicznej nie może wykraczać poza granice władzy państwowej wyznaczone przez prawo międzynarodowe”<sup>441</sup>. Granice władzy państwowej wyznacza zasada terytorialności, zgodnie z którą prawo państwa obowiązuje na całym jego terytorium<sup>442</sup>. W uzasadnionych przypadkach, w razie istnienia wystarczającego związku sprawy z państwem, obowiązują inne zasady łącznie charakteryzowane jako ekstraterytorialność.

---

utrzymywania stosunków z innymi państwami. Trzy pierwsze elementy pojęcia państwa są konieczne dla wyczerpującej definicji państwa i wystarczające dla jego określenia. Ostatni element to, jak pisze J. Kranz, „raczej konsekwencja państwowości lub podmiotowości niż element definicji państwa jako osoby prawnej”, *idem*, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 12. Terytorialny warunek państwowości jest także częścią międzynarodowego prawa zwyczajowego, N. Carrillo-Santarelli, *The Territory Paradox: The Basis of Statehood and International Norms as an Obstacle to the Protection of International Community Interests*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2018, vol. 8, no. 1, iss. 1, s. 4.

<sup>437</sup> R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 98.

<sup>438</sup> H. Lindahl, *Fault Lines of Globalisation: Legal Orders and the Politics of A-Legality*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 42.

<sup>439</sup> W art. 37 ust. 1 Konstytucji *expressis verbis* wyrażono zasadę zwierzchnictwa terytorialnego i personalnego państwa, zob. B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 77.

<sup>440</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 43, 45. Z treści poszczególnych norm może natomiast wynikać, że z powodu specyfiki prawa lub wolności obowiązują one tylko na terytorium państwowym (np. art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ponadto niektóre przepisy Konstytucji mają ekstraterytorialne zastosowanie w określonym zakresie (np. art. 6 ust. 2, art. 36, art. 52 ust. 5).

<sup>441</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 43.

<sup>442</sup> Może też obowiązywać na jego części, jak w przypadku prawa miejscowego, z uwzględnieniem tzw. ewenementu lokalnego. Jednak ten aspekt terytorialnego obowiązywania prawa z punktu widzenia problematyki książki jest nieistotny, ponieważ kluczowa jest relacja państwo–zagranica.

Ustawy, podobnie jak Konstytucja RP, rzadko określają bezpośrednio swój terytorialny zakres obowiązywania. I podobnie jak w przypadku Konstytucji, zakres ten będzie odpowiadał zakresowi władzy Państwa Polskiego określonego przez prawo międzynarodowe, czyli co do zasady będzie ograniczał się do terytorium państwa<sup>443</sup>. Ekstraterytorialny skutek regulacji będzie powiązany z przedmiotem regulacji<sup>444</sup>. Jeśli chodzi o zwierzchnictwo terytorialne i jego odniesienie do terytorium państwa, to zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>445</sup> „Rzeczpospolita Polska wykonuje swoje zwierzchnictwo nad terytorium lądowym oraz wnętrzem ziemi znajdującym się pod nim, morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym oraz dnem i wnętrzem ziemi znajdującymi się pod nimi, a także w przestrzeni powietrznej znajdującej się nad terytorium lądowym, morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym”. Określone powyżej terytorium państwa (terytorium państwowe) wyznaczają granice. Obowiązywanie prawa rozciąga się także na statki morskie i powietrzne, choć ich pokłady nie stanowią terytorium państwa w ścisłym znaczeniu. Rozszerzenie terytorialne obejmuje także teren placówek przedstawicielskich w innych państwach<sup>446</sup>, co jednocześnie oznacza, że teren takich placówek innych państw jest wyjęty spod terytorialnej (lokalnej) jurysdykcji Państwa Polskiego.

Zasada terytorialności (działania) administracji publicznej jest wewnątrzsystemową zasadą pochodną od prawnomiędzynarodowej zasady terytorialności. Dla tradycyjnie pojmowanej administracji publicznej (ujętej ustrojowo i funkcjonalnie) terytorialność oznacza więź z państwem i jego terytorium. Ujmując krótko – administracja publiczna jest terytorialna, bo jest państwowa i jest państwowa, bo jest terytorialna. Jako taka, działa jako raczej system zamknięty terytorialnie i organizacyjnie na zewnętrzny świat.

<sup>443</sup> Obszernej zob. M. Kamiński, *Obowiązywanie prawa administracyjnego procesowego*, [w:] G. Łaszczycza et al., *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, LEX.

<sup>444</sup> Klasycznym przykładem ekstraterytorialnego wykonywania administracji poza terytorium państwa jest działalność konsula. Przedmiotowo ta część administracji spraw zagranicznych jest refleksem art. 5 Konstytucji RP, w świetle bowiem art. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 823) zadaniem konsula Rzeczypospolitej Polskiej jest ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli za granicą, umacnianie więzi między Rzeczpospolitą Polską a jej obywatelami i osobami pochodzenia polskiego zamieszkałymi w państwie przyjmującym, a także popieranie rozwoju współpracy gospodarczej, naukowej, technicznej i kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym. Jest to klasyczny przykład ekstraterytorialnego wykonywania administracji publicznej z uwagi na łącznik obywatelstwa. Funkcjami konsularnymi jest ogół działań i czynności, do których konsul jest uprawniony zgodnie z przepisami prawa polskiego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz zwyczajami międzynarodowymi. Realizacja funkcji odbywa się w ramach podległości osobowej i służbowej Ministrowi Spraw Zagranicznych.

<sup>445</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1776.

<sup>446</sup> T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 155.

Dominujące „państwowe” ujęcie administracji publicznej sprawiło, że zasada terytorialności (działania) administracji publicznej wymieniana jest bardzo rzadko wśród zasad ogólnych prawa administracyjnego<sup>447</sup>. Refleks tej zasady można odnaleźć w innych ogólnych zasadach prawa administracyjnego, jak zasada legalności działania administracji publicznej czy zasada kompetencyjności. Warto także zauważyć, że terytorialność administracji publicznej nie jest wymieniana (lub rzadko wymieniana) jako jej cecha ani jako jeden z aksjomatów prawa administracyjnego. Można się tylko domyślać, że raczej z powodu oczywistości niż jakichkolwiek wątpliwości w tym względzie.

W literaturze zasada terytorialności i zasada resortowości, jako komplementarne zasady rządzące podziałem zadań i kompetencji w administracji publicznej, kwalifikowane są jako zasady organizacji administracji publicznej, będące zasadami administracyjnego prawa ustrojowego, różnymi jednak od prawnych zasad ustroju administracji publicznej<sup>448</sup>. Autorka tego rozróżnienia (wyodrębnienia), I. Niżnik-Dobosz, wskazuje, że „podstawowym atrybutem zasad ustrojowych administracji publicznej jest bezpośredni związek z ustrojem państwa wynikającym z postanowień konstytucji, dorobku doktryny prawa konstytucyjnego i orzecznictwa sądowego. Są to «wszystko pewne reguły-dyrektywy o charakterze ogólnym, posiadające podstawowe znaczenie dla danego działu prawa administracyjnego», które wypowiadają się na temat budowy i funkcjonowania administracji publicznej we względnie ścisłym związku z konstytucyjnymi zasadami ustroju państwa”. Wśród tej grupy zasad I. Niżnik-Dobosz wskazuje wąski katalog zasad ustroju administracji publicznej – typu zasada ustroju państwa – oraz pozostałe zasady stanowiące ich rozwinięcie (stanowią uszczegółowioną i zarazem merytoryczną pochodną zasad ustroju administracji – typu zasada ustroju państwa). Zasady organizacji administracji publicznej, w której to kategorii zawiera się zasada terytorialności, „są to zasady, które też określają budowę administracji publicznej, ale zarazem mają charakter służebny (instrumentalny), a także częściowo pochodny względem zasad ustrojowych”. Dalej autorka stwierdza, że „Kryterium kwalifikacji określonej zasady odnoszącej się do budowy administracji publicznej jest uzależnione od tego, w jakim stopniu jej treść odzwierciedla, pozwala ustalić ustrój państwa badanej administracji. Jeżeli jej treść pozwala ustalić ustrój państwa, wtedy niewątpliwie posiada atrybuty zasady ustroju administracji publicznej”. Wprawdzie zasada prowincjonalności (terytorialności) została zaliczona do zasad organizacyjnych administracji publicznej, to sama autorka tej kwalifikacji czyni zastrzeżenia metodologiczne co do poczynionych wyborów, wskazując, że wymiar zasady organizacyjnej można przypisać wskazanym zasadom (m.in.

<sup>447</sup> O zasadzie terytorialności wspomina M. Niedźwiedz, *Administracyjne wykonywanie prawa...*, nb 90.

<sup>448</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Zasady ustroju polskiej administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, LEX.

zasadzie terytorialności), „w zależności od tego, jaki przyjmiemy stopień ich artykulacji w przedmiocie ustroju państwa”<sup>449</sup>.

Przyjmując państwocentryczny punkt widzenia i prawnoustrojową (organizacyjną) perspektywę, więź władzy publicznej (administracji publicznej) i przestrzeni fizycznej (terytorium) polega, po pierwsze, na powiązaniu administracji publicznej wyłącznie z państwem, w tym znaczeniu, że państwo jest „kreatorem administracji publicznej”<sup>450</sup>. Jedynie prawodawca krajowy kształtuje ustrój i zadania administracji publicznej jako funkcji państwa (jednej z władz państwowych). Jak wskazuje P. Dobosz, taka właściwość prawa administracyjnego charakterystyczna była dla klasycznego, jak je nazywa, prawa administracyjnego ostatnich dwóch stuleci. Do cech tego prawa należało powiązanie z instytucją państwa i zasadą suwerenności państwa (zewnętrzną i wewnętrzną) oraz związaną z tymi dwoma czynnikami zasadą zwierzchnictwa państwa. Ponadto wskazuje jako charakterystyczną zasadę zwierzchnictwa narodu i monteskiuszowski trójpodział i równowagę władzy publicznej<sup>451</sup>. W ramach suwerennych i terytorialnie wyodrębnionych jednostek (państw) administracja publiczna rozwijała się jako struktura specyficznie państwowa, odpowiednio do potrzeb państwa narodowego oraz historii i tradycji danego społeczeństwa<sup>452</sup>. Unikatość krajowych rozwiązań administracyjnoprawnych odzwierciedlała (i mimo postępującej konwergencji robi to nadal) polityczne, społeczne, ekonomiczne i kulturowe uwarunkowania i związek z tożsamością narodową. Warto także zwrócić uwagę – o czym pisze R. Kusiak-Winter – że jeżeli tożsamość administracji wynika z tożsamości państwa, to te związki i determinanty mają charakter dwukierunkowy<sup>453</sup>.

Po drugie (co pozostaje w bezpośrednim związku z pierwszym), więź administracji publicznej z terytorium państwa wyraża się w wyznaczeniu przez prawo (administracyjne) zasięgu władztwa (kompetencji organów) administracji publicznej przy uwzględnieniu kryterium miejsca. Odnosi się to zarówno do stosowania prawa, jak i kompetencji prawodawczej<sup>454</sup>. W świetle prawa międzynarodowego publicznego, zgodnie z zasadą terytorialności, jurysdykcja państwa, a co za tym idzie – jurysdykcja organów administracyjnych ogranicza się co do zasady jedynie do własnego terytorium państwowego. W prawie administracyjnym można utożsamiać terytorialność z pojęciem właściwości miejscowej<sup>455</sup>. Terytorialność administracji publicznej jest konsekwencją

<sup>449</sup> *Ibidem*.

<sup>450</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, nb 31.

<sup>451</sup> P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu...*, s. 157.

<sup>452</sup> J. Supernat, *Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps...*, s. 71.

<sup>453</sup> R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat związków państwa...*, s. 254.

<sup>454</sup> Zob. M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska *et al.*, *Instytucje prawa administracyjnego...*, nb 28. Drugie kryterium podziału zadań i kompetencji administracji publicznej na charakter rzeczowy (funkcjonalny).

<sup>455</sup> Na gruncie postępowania administracyjnego pojęcie to oznacza „zdolność prawną organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania określonej kategorii spraw na danym obszarze terytorialnym

terytorialności prawa, na podstawie którego administracja działa i uzyskuje kompetencje<sup>456</sup>. Jak już wyżej powiedziano, prawo krajowe (określane w kontekście prawnomiedzynarodowym jako wewnętrzne) z zasady (a także z definicji) rozciąga się na terytorium państwa lub jego część. Terytorialny zasięg obowiązywania norm to konsekwencja ich pochodzenia od krajowego źródła władzy ustanawiającej normy<sup>457</sup>. Zgodnie z tradycyjnym ujęciem administracja publiczna działa w zakresie ściśle wyznaczonej jurysdykcji, definiowanej przez granice określonych terytoriów. Terytorium (całego kraju, jednostki podziału terytorialnego kraju) stanowi obszar kompetencji do podejmowania działań przez organy administracji publicznej oraz przestrzeń skutków prawnych i faktycznych realizowanych czynności. Jest to zatem obszar zasięgu ustanowionych norm abstrakcyjno-generalnych i indywidualno-konkretnych oraz działań faktycznych.

### 3. Ontologia terytorialności krajowej administracji publicznej

#### 3.1. Suwerenność państwa

Terytorialność powszechnie łączy się, jeśli nie utożsamia, z koncepcją suwerenności państwa<sup>458</sup>. Wykonywanie kompetencji organów państwa na obcym terytorium (ekstraterytorialność) jest przez to postrzegane jako jedno z zagrożeń dla suwerenności<sup>459</sup>. Wskazuje się, że ekstraterytorialność może rodzić konflikt także z terytorialną integralnością państwa i niepodległością państwa<sup>460</sup>, na co należy zwrócić uwagę, jeżeli nie traktujemy tych pojęć synonimicznie do pojęcia suwerenności.

Problematyka suwerenności, w szczególności suwerenności państwa, przeżywa swoisty renesans w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych, co raczej świadczy o pewnym kryzysie koncepcji w nowej rzeczywistości prawej. Trudno o zgodność poglądów w przedmiocie terminologii, zakresu i skutków wpływu tych procesów na

---

kraju (w ramach obszaru geograficznego pewnej jednostki podziału terytorialnego kraju)”, P. Wajda, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, Legalis, nb 2. R. Kędziora definiuje właściwość miejscową jako „zdolność prawną organu administracji publicznej do realizowania właściwości rzeczowej wyłącznie na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego”, *idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2017, nb 1.

<sup>456</sup> Sytuacja ta jest bez wątpienia bardziej złożona w prawie administracyjnym jako prawie publicznym niż w prawie prywatnym, zob. M. Wasiński, *Jurysdykcja legislacyjna państwa w prawie międzynarodowym publicznym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3, s. 61.

<sup>457</sup> Z kolei zakres terytorialny obowiązywania nie określa charakteru normy i nie jest warunkiem tego, żeby norma była krajowa.

<sup>458</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013, s. 49.

<sup>459</sup> J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 36.

<sup>460</sup> M.T. Kamminga, *Extraterritoriality*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2020, pkt 29.

treść i sposób wykonywania suwerenności (jeśli przyjmiemy, że suwerenność jest wykonywana). W jednej kwestii nie ma wątpliwości – transformacja pojęcia ma miejsce, prowadząc niekiedy do rekonceptualizacji suwerenności, przy czym należy pamiętać, że suwerenność zawsze była koncepcją dynamiczną, obierającą różne znaczenia w różnych kontekstach, a nawet uznawana jest za pojęcie z istoty (z natury) sporne (*essentially contestable concept*)<sup>461</sup>.

Ustalenia dotyczące tej koncepcji różnią się w zależności od dziedziny naukowej, w ramach której prowadzone są badania. Rozpiętość ocen sięga skrajnych wartości: od zmierności suwerenności państwa i zaniku jej znaczenia we współczesnym post-suwerennym świecie<sup>462</sup>, po trwałość, niezmienność (stabilność) i istotne znaczenie w prawie publicznym samej koncepcji przy założeniu zmienności jej roli i funkcji<sup>463</sup>. W tych granicach mieszczą się konstrukcje charakterystyczne dla budowania współzależności między UE a państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi w ramach UE. Nie podlega kwestii, że „powierzenie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” Unii Europejskiej, jak też charakter tej nietypowej organizacji międzynarodowej sprawującej władzę publiczną, z autonomicznym porządkiem prawem i jego ustrojowymi zasadami pierwszeństwa i skutku bezpośredniego, zmieniło postrzeganie nie tylko roli i funkcji suwerenności państwa, ale i samej natury koncepcji. Stąd tak liczne nowe koncepcje suwerenności obecne w rozwijającej się intensywnie filozofii prawa europejskiego, m.in.: suwerenności łączonej (*pooled*), (po)dzielonej (*divided, shared*), konkurencyjnej (*competitive, contrapuctual*), mieszanej (*mixed*) czy wreszcie kooperacyjnej (*cooperative*)<sup>464</sup>. Nawiązują one do dychotomicznych podziałów suwerenności, łącząc sprzeczności i przeciwieństwa właściwe temu pojęciu<sup>465</sup>. Koncepcje te są formułowane na tle nierozstrzygalnych jednoznacznie i ostatecznie problemów dynamicznych relacji między prawem międzynarodowym, prawem UE i prawem państw europejskich (krajowym) i dyskursu o konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego i prawa unijnego oraz procesie umiędzynarodowienia prawa unijnego i prawa państw europejskich. Ostatecznie więc zmieniające się znaczenie suwerenności sprawia, że problemy normatywne są niejednokrotnie trudne do rozstrzygnięcia.

<sup>461</sup> S. Besson, *Sovereignty in Conflict*, “European Integration online Papers” (EIoP) 2004, vol. 8, no. 15, s. 6 i n.

<sup>462</sup> Za początek dyskusji można uznać wykład, a następnie artykuł N. MacCormicka, *Beyond the Sovereign State*, “The Modern Law Review” 1993, vol. 56, no. 1, s. 1 i n.

<sup>463</sup> Np. J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 228; R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 116.

<sup>464</sup> Zob. np. N. Walker (ed.), *Sovereignty...*

<sup>465</sup> S. Besson wskazuje na następujące podziały koncepcji suwerenności: polityczna i prawna, wewnętrzna i zewnętrzna, absolutna i ograniczona, unitarna i dzielona, krajowa i międzynarodowa, S. Besson, *Sovereignty*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2011, pkt 59 i 70.



Trudność w znalezieniu spójnego podejścia polega na tym, że formułowane definicje określające istotę i charakter suwerenności nie są jednakowe ani nawet zbliżone. Dylemat „wszystko albo nic” czy też „mniej lub więcej”, obrazujący różne ujęcia istoty suwerenności w prawie i w stosunkach międzynarodowych, jest nierozstrzygalny, jeśli uwzględni się całkowicie odmienne podejście do suwerenności prezentowane przez przedstawicieli prawa (przede wszystkim prawa międzynarodowego publicznego i prawa konstytucyjnego) i stosunków międzynarodowych, w tym studiów europejskich. Odwołanie się do koncepcji politologicznych ma istotne znaczenie, ponieważ prawnicy europejscy bynajmniej nie unikają posługiwania się pojęciem suwerenności dla opisu relacji zachodzących między Unią a państwami członkowskimi oraz między państwami w Unii Europejskiej, a niektórzy zdają się szukać kompromisu między elastycznym i skupionym na praktyce politycznej podejściu badaczy integracji europejskiej z perspektywy politologicznej a normatywnym i formalnym podejściem do zjawiska. Nie jest to kwestia wyłącznie terminologiczna. Doktryna prawa europejskiego często skłania się ku politologicznemu, bardziej pragmatycznemu ujęciu suwerenności państwa w UE i w ślad za przedstawicielami studiów europejskich<sup>466</sup> kontestuje tradycyjny (westfalski, vatteliński) model suwerenności<sup>467</sup>. W literaturze z zakresu europejskiego prawa administracyjnego (prawa UE), nie tylko w nurcie teoretyczno-filozoficznym, ale także w pracach z zakresu dogmatyki<sup>468</sup>, konstruuje się (lub akceptuje) w związku z tym nowe koncepcje suwerenności, opierające się na podzielności suwerenności i następnie różnych sposobach jej wykonywania. Największą aprobatę – jak można sądzić po liczbie publikacji, w których koncepcja znalazła zastosowanie jako punkt odniesienia – zyskały pojęcia suwerenności (po)dzielonej (*divided, shared*) i łączonej (*pooled*) odzwierciedlające wertykalny i horyzontalny transfer suwerenności. Służą one do opisu zakresu, w jakim państwa (ich władze) straciły lub utrzymały kontrolę nad wspólnymi unijnymi staraniami (dążeniami). Łączenie suwerenności ma miejsce z jej jednoczesną fragmentaryzacją. Suwerenność jest wspólna (*joint, pooled*), bo jest wykonywana przez grupę narodowych państw i ich władz, natomiast fragmentaryzacja jest refleksem funkcjonalnej koncepcji władzy i oznacza, że następuje wyodrębnienie poszczególnych polityk (*policy fields*)<sup>469</sup>. W piśmiennictwie przyjmuje się teoretyczno-filozoficzną konstrukcję „(systemu) dzielonej suwerenności”

<sup>466</sup> O podejściu do pojęcia suwerenności w studiach europejskich w sposób zwięzły pisze T.G. Grosse, *Suwerenna władza w warunkach integracji europejskiej*, [w:] P. Stawarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2017, s. 105-129.

<sup>467</sup> Który notabene nie był realizowany w pełni w żadnym okresie historycznym.

<sup>468</sup> Np. H.C.H. Hofmann, *Mapping the European...*, s. 669; Ch. Janssens, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 270 i n.

<sup>469</sup> A. van Staden, H. Vollaard, *The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-Territorial World?*, [w:] G. Kreijen et al. (eds.), *State, Sovereignty...*, s. 179-180.

(*system of shared sovereignty*) za paradygmatyczne podłoże rozwoju europejskiej przestrzeni administracyjnej (zintegrowanej administracji UE)<sup>470</sup>.

Z perspektywy nauki o polityce i stosunkach międzynarodowych suwerenność jako cecha władzy ma charakter dynamiczny, zmienny, co daje więcej możliwości interpretacji zmian dokonujących się w jej zakresie, także pod wpływem integracji europejskiej. Badanie suwerenności jest zorientowane na praktykę, na faktyczną i polityczną niezależność od innych ośrodków władzy.

Suwerenność jest cechą władzy, cechą ilościową, pewnym zasobem, a tym samym istnieje możliwość „wymieniania” suwerenności w relacjach z innymi państwami czy organizacjami międzynarodowymi. Państwa mogą przekazać część swojej suwerenności, np. organizacji międzynarodowej, lub ją połączyć i wykonywać wspólnie<sup>471</sup>. „Gdy przyjmujemy, że suwerenność jest atrybutem władzy, a nie państwa, i oznacza wykonywanie określonych kompetencji, łatwiej zaakceptujemy jej podzielność. W tym ujęciu nie stanowi ona rezerwuaru, który jest albo pełny, albo pusty, lecz podzielny konglomerat władzy, którego część może być utrzymana, część – ograniczona, a część – bezpowrotnie utracona. Suwerenność przyjmuje więc różne formy z kontinuum rozciągającego się między suwerennością absolutną a brakiem suwerenności”<sup>472</sup>.

W studiach europejskich dominuje pogląd o transformacji koncepcji suwerenności pod wpływem integracji europejskiej. Wynikiem tej ma być ograniczenie suwerenności państw członkowskich. Uwaga doktryny skupia się na problematyce przekazywania suwerenności państwa na rzecz Unii Europejskiej (jej instytucji) i/lub między państwami członkowskimi. W wyniku tego pojawiają się wspomniane już wyżej różne terminy określające sam proces, jak wynik podziału, wymiany, łączenia czy delegowania suwerenności. Czy możliwe są obydwa kierunki transferu – wertykalny i horyzontalny – jest rzeczą dyskusyjną z uwagi na to, że Unia nie jest państwem<sup>473</sup>. Ponadto ścierają się nadal na tym obszarze koncepcja suwerenności absolutnej, unitarnej i niepodzielnej z koncepcją suwerenności jako zasobu, który może być oddawany, wymieniany, łączony, wspólnie wykonywany *etc.* W konsekwencji suwerenność może być usytuowana tylko w jednym ośrodku, może należeć albo do państw członkowskich, albo do Unii Europejskiej jako całości, lecz nie do obu tych poziomów jednocześnie. Albo wręcz przeciwnie:

<sup>470</sup> Zwolennikiem tej koncepcji jest H.C.H. Hofmann, zob. tego autora m.in. H.C.H. Hofmann, *Mapping the European...*, s. 662-676; *idem*, *European administration: nature...*, s. 23.

<sup>471</sup> T.G. Grosse, *Suwerenna władza...*, s. 113 i n.

<sup>472</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 38.

<sup>473</sup> W związku z tym T.G. Grosse pisze, że „nie można przekazać suwerenności z państw narodowych na poziom (nieistniejącej) federacji. Tego typu transfer byłby w istocie rozproszeniem suwerenności, które można porównać z jej jednostronną stratą po stronie państw, ale bez żadnej wartości dodanej po stronie instytucji europejskich”, *idem*, *Suwerenna władza...*, s. 119. Autor przychylił się natomiast do poglądu o łączeniu suwerenności przez państwa członkowskie (tzw. *pooled sovereignty*, czy też *relational sovereignty*), przy czym dostrzega asymetrię suwerenności, *ibidem*, s. 120, 125-126.

„Cząstki suwerenności są oddawane Unii Europejskiej, gdzie jest ona na nowo rozdzielana, łączona i wspólnie wykonywana. Państwa «udzielają» sobie wzajemnie suwerenności i razem ją użytkują»<sup>474</sup>. W literaturze podnosi się ponadto problem nadmiaru suwerenności w UE, pojęcia odnoszącego się do nakładających się na siebie pretensji do suwerenności ze strony państw członkowskich i instytucji ponadnarodowych<sup>475</sup>, kreujących konkurencyjne konfiguracje suwerenności.

Uznający niezmienność i jakościowy charakter suwerenności państwa prawnicy międzynarodowi i konstytucyjni nie akceptują politologicznego utożsamiania suwerenności z władzą i jej wykonywaniem. Ujęcie suwerenności z prawnego punktu widzenia charakteryzuje się formalizmem i pewnym konserwatyzmem. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że również na gruncie nauk prawnych suwerenność jest terminem złożonym i wieloznacznym. Ujmowana normatywnie suwerenność oznacza jakościową cechę państwa, całość jego władzy lub cechę podmiotu (organu) sprawującego lub legitymizującego władzę<sup>476</sup>. Historycznie suwerenność jest wiązana ze szczególnym rodzajem władzy, tj. władzą państwa nad jego terytorium. Ten sposób pojmowania suwerenności, łączący pojęcie ze zwierzchnictwem terytorialnym, jest charakterystyczny dla prawa międzynarodowego publicznego, podczas gdy przedmiotem zainteresowania prawa konstytucyjnego jest suwerenność narodowa, zasadzająca się na związku między władzą a określoną ludnością; ta skierowana jest do wewnątrz państwa<sup>477</sup>. Ze względu na specyficzną naturę Unii i prawa unijnego przedmiotem zainteresowania doktryny/teorii i filozofii prawa europejskiego są obie kategorie jako zjawiska, które trudno od siebie oddzielić.

Suwerenność państwa oznacza, że sprawuje ono najwyższą władzę w obszarze stanowienia, wykonywania i egzekwowania prawa na określonym terytorium (w perspektywie wewnętrznej), w sposób niezależny (tj. z wyłączeniem władczej kompetencji) od innych podmiotów prawa międzynarodowego (w perspektywie zewnętrznej). „Charakteryzując łącznie fenomen państwowości te różne znaczenia [suwerenności – B.K.] są ze sobą powiązane»<sup>478</sup>. Do atrybutów suwerenności państwa należą: wyłączna kompetencja jurysdykcyjna odnośnie do własnego terytorium i obywateli, wykonywanie kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, decydowanie o wojnie i pokoju, swoboda co do uznania państw i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, decydowanie o sojuszach wojskowych oraz o członkostwie w międzynarodowych organizacjach politycznych, prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej<sup>479</sup>.

<sup>474</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 45.

<sup>475</sup> *Ibidem*, s. 45-46.

<sup>476</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 227.

<sup>477</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 9.

<sup>478</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 228.

<sup>479</sup> Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 135 i n.

Dla prawników międzynarodowych „suwerenność jest zero-jedynkowa, nie może być jej więcej lub mniej, albo istnieje w pełni, albo nie ma jej wcale”<sup>480</sup>. Jako cecha jakościowa państwa, element jego definicji, jest więc niepodzielna i niestopniowalna. Jest stanem prawnym, absolutnym i unitarnym<sup>481</sup>. Nie oznacza sumy kompetencji ani rdzenia (pewnego minimum) władzy, ani też konkretnych treści kompetencji<sup>482</sup>. Jak pisze R. Kwiecień, „Suwerenność państwa ma stałą naturę, jednak różne jej strony i funkcje ukazują się w miarę rozwoju prawa międzynarodowego wyznaczanego przez zmiany świadomości prawnej jego podmiotów”<sup>483</sup>. Prawo międzynarodowe stanowi źródło regulacji stosunków w państwie i relacji międzynarodowych. „Prawo to może ograniczać lub rozszerzać zakres kompetencji państwa, co nie znaczy, że zwiększa lub zmniejsza jego suwerenność. Z prawa międzynarodowego nie wynika z góry ustalony, stały i identyczny (minimalny) dla wszystkich państw zakres (katalog) kompetencji, określane niekiedy jako rdzeń suwerenności”<sup>484</sup>. Prawo międzynarodowe uznaje przy tym istnienie mającej związek z pojęciem suwerenności tzw. sfery wyłącznej, czyli zakresu kompetencji państwa, których istnienie i wykonywanie w danym czasie i dla konkretnego państwa nie podlega regulacji międzynarodowoprawnej. Jej treść nie jest ustalona z góry przez prawo międzynarodowe<sup>485</sup>, sfera wyłączna ma charakter indywidualny, temporalny i relacyjny.

W poglądach prawników międzynarodowych podmiotem suwerennym jest tylko państwo, ta cecha nie przysługuje organizacjom międzynarodowym jako bytom o charakterze funkcjonalnym, a nie terytorialnym<sup>486</sup>. W konsekwencji nie ma państwa bez suwerenności, nie ma suwerenności bez państwa<sup>487</sup>. Dlatego też pogląd, że UE posiada atrybuty suwerenności, podobnie jak to, że jest (może być) podmiotem praw suwerennych, jest jednoznacznie odrzucany<sup>488</sup>. W literaturze wskazuje się, że nie jest ona suwerennym

<sup>480</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 21.

<sup>481</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, *passim*.

<sup>482</sup> *Ibidem*, s. 228.

<sup>483</sup> R. Kwiecień, *Suwerenność państwa...*, s. 13, 116; też J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 228.

<sup>484</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 231.

<sup>485</sup> R. Kwiecień, *Suwerenność państwa ...*, s. 122.

<sup>486</sup> C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 92. Jeśli przyjmujemy tradycyjne ujęcie suwerenności jako suwerenności terytorialnej, to atrybutów suwerenności Unii Europejskiej przypisać nie można, ponieważ Unia nie posiada terytorium w takim sensie, w jakim jest ono elementem definicji państwa. W literaturze, niejako w odpowiedzi na słabość argumentu terytorialnego, pojawia się pojęcie „suwerenność funkcjonalna” (*functional sovereignty*). Takie podejście do kwestii suwerenności to także konsekwencja fragmentacji prawa międzynarodowego publicznego.

<sup>487</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 11.

<sup>488</sup> Za punkt wyjścia przeciwnego poglądu przyjmuje się założenie o wykreowaniu nie tylko europejskiej wspólnoty prawnej, ale także europejskiej wspólnoty politycznej oraz konstytucjonalizacji Unii i prawa unijnego, zob. M. Poirares Maduro, *Sovereignty in Europe: The European Court of Justice and the Creation of a European Political Community*, [w:] M.L. Volcansek, J.F. Stack, Jr. (eds.), *Courts Crossing Borders. Blurring the Line of Sovereignty*, Carolina Academic Press, Durham 2005, s. 43 i n.

podmiotem ani z perspektywy prawa międzynarodowego, ani prawa konstytucyjnego<sup>489</sup>. R. Kwiecień jako argumenty przeciwko suwerenności UE wskazuje, że nie wykonują wspólnie suwerenności podmioty, których stosunki wzajemne nie bazują na zasadzie równości, lecz opierają się na podporządkowaniu Unii państwom członkowskim. Unia nie może wykonywać suwerenności, ponieważ nie posiada żadnych praw suwerennych, nie ma żadnych autonomicznych, tzn. niezależnych od państw członkowskich celów. Państwa – strony Traktatu o Unii Europejskiej ustanowiły organizację i przyznały jej kompetencję do osiągnięcia ich wspólnych celów (art. 1 TUE). „To państwom przysługuje ciągle kompetencja określania własnych kompetencji, jak i kompetencji Unii (wcześniej też Wspólnot). Kompetencji UE nie tworzy ich natura prawna, co ma miejsce w przypadku państw, lecz są to kompetencje powierzone przez członków”<sup>490</sup>. Unia nie określa nie tylko własnych kompetencji, ale też kompetencji państw członkowskich<sup>491</sup>. C. Mik, podobnie jak R. Kwiecień, argumentuje, że władza UE jest pochodna, a nie pierwotna, i że zawsze ostatecznie zależy od woli państw członkowskich<sup>492</sup>. To one pozostają „panami traktatów” i do nich wyłącznie należy wyznaczanie kształtu i zakresu integracji<sup>493</sup>, co obecnie znajduje potwierdzenie w brzmieniu przepisów Traktatu z Lizbony dotyczących zasady powierzenia kompetencji UE i ich rodzajów oraz możliwości wystąpienia z UE.

Dylematy związane z suwerennością państwa członkowskiego UE najczęściej rozwiązywane są w ten sposób, że w tych warunkach suwerenność nie podlega ograniczeniu, przekazaniu ani podziałowi, natomiast przedmiotem takich działań jest „wykonywanie suwerenności”. Ograniczenia prawa do wykonywania suwerenności ma miejsce wtedy, gdy zostaje ograniczony zakres kompetencji na skutek przyjęcia zobowiązań o charakterze międzynarodowoprawnym<sup>494</sup>. W nawiązaniu do terytorialnego charakteru suwerenności ograniczenie jej wykonywania oznacza ograniczenie pełni władzy nad danym terytorium<sup>495</sup>, jest zatem tożsame z ograniczeniem zwierzchności terytorialnej (zwierzchnictwa terytorialnego).

Spójne z poglądami doktryny prawnomiędzynarodowej jest stanowisko (większości) polskich konstytucjonalistów i Trybunału Konstytucyjnego. Sprecyzowanie konstytucyjnych zasad odnoszących się do stanu suwerenności w warunkach integracji europejskiej w świetle polskiego *acquis constitutionnel* nastąpiło w wyroku TK z dnia 24 listopada 2010 r.<sup>496</sup> Trybunał sformułował zasadę zachowania suwerenności w procesie

<sup>489</sup> J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie...*, s. 36.

<sup>490</sup> R. Kwiecień, *Suwerenność państwa...*, s. 126.

<sup>491</sup> *Ibidem*, s. 144.

<sup>492</sup> C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 92.

<sup>493</sup> Por. też R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 85-86.

<sup>494</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 22 i 34.

<sup>495</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>496</sup> K 32/09, OTK-A 2010/9/108.

integracji europejskiej<sup>497</sup>, podtrzymując wcześniej wyrażony pogląd, że istnieje ścisły związek zasady nadrzędności Konstytucji z suwerennością RP<sup>498</sup>. Państwa należące do Unii Europejskiej zachowują suwerenność ze względu na to, że ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności państwowej, zachowują swoje znaczenie. W uzasadnieniu wyroku czytamy dalej, że „Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, iż w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa Członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymają pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, współistotną kompetencji do «określania własnych kompetencji», pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują «kompetencję kompetencji», a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej”.

Doceniając opisową atrakcyjność, a także pewną emocjonalną nośność pojęć odnoszących się do suwerenności, a oddających relacje między Unią Europejską a państwami członkowskimi, należy jednak stanąć na stanowisku o niepodzielności suwerenności państwa. „Wykonywanie suwerenności” jest także pewnym skrótem myślowym, bowiem w istocie chodzi o podział i wykonywanie funkcji państwowych, a ściślej kompetencji organów władzy państwowej na określonym terytorium<sup>499</sup>.

### 3.2. Zwierzchnictwo terytorialne

W zakres ontologicznych pojęć towarzyszących terytorialności powinno wchodzić może nie tak rezonujące jak suwerenność, ale utożsamiane z nim często pojęcie zwierzchności terytorialnej. J. Symonides analizuje pojęcie zwierzchnictwa terytorialnego na gruncie prawa międzynarodowego publicznego i wskazuje, że treść zwierzchnictwa

<sup>497</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 24 listopada 2010 r., s. 21.

<sup>498</sup> W wyroku TK w sprawie Traktatu akcesyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5/A, poz. 49. Pogląd o związku nadrzędności Konstytucji z zasadą suwerenności jest zbieżny ze stanowiskiem doktryny, w myśl którego zachowanie pierwszeństwa Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa, tak K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.) *Spór o suwerenność*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 174.

<sup>499</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 122.

terytorialnego to władza, jaką państwo posiada nad i w obrębie swego terytorium. Synonimem może być suwerenność (czy pojawiające się w literaturze pojęcie „suwerenność terytorialna”), ale już nie jurysdykcja czy kompetencja terytorialna, co jest konsekwencją określonego postrzegania istoty prawnej terytorium<sup>500</sup>. „Wedle koncepcji uznających terytorium za przedmiot władzy państwowej suwerenność terytorialna jest czymś więcej niż tylko sumą lokalnych kompetencji, obejmuje bowiem prawo dysponowania nim. Możliwe są więc sytuacje, kiedy państwo, sprawując jurysdykcję, nie posiada zwierzchnictwa terytorialnego ze względu na to, iż nie ma prawa rozporządzania terytorium, a suweren może wyrugować podmiot wykonujący przejściowo kompetencje państwowe i przywrócić swą pełną jurysdykcję”<sup>501</sup>. Ten krótki cytat uwidacznia jednocześnie, jak bliskie związki łączą cztery pojęcia, o których mowa w tym rozdziale: suwerenność, zwierzchnictwo terytorialne, jurysdykcję i kompetencję.

Zwierzchnictwo terytorialne jest – trzymając się przyjętej terminologii – formą wykonywania przez państwo suwerenności na własnym terytorium. Jest chronioną i uznaną cechą państwa, konsekwencją jego podmiotowości, choć w literaturze traktuje się je także jako uprawnienie<sup>502</sup>. W nauce jest zgoda co do tego, że „zwierzchnictwo terytorialne obejmuje z jednej strony władzę do wykonywania w obrębie i nad terytorium wszystkich działań i funkcji właściwych państwu, z drugiej zaś władzę do wykluczenia lub zapobieżenia wykonywania analogicznych działań ze strony innych państw”<sup>503</sup>. Charakteryzują je w związku z tym dwie zasadnicze cechy: wyłączność i kompletność władzy<sup>504</sup>. Pochodną cechą tych dwóch jest domniemanie odpowiedzialności państwa. J. Symonides cechy czy też elementy zwierzchnictwa terytorialnego sprowadza do dwóch zasadniczych aspektów: pozytywnego i negatywnego. Pozytywny aspekt zwierzchnictwa terytorialnego oznacza podporządkowanie władzy państwowej wszystkiego, co się na terytorium znajduje i w jego obrębie zachodzi. Oznacza podległość osób i rzeczy. „Zwierzchnictwo terytorialne jest sumą uprawnień umożliwiających państwu wykonywanie w określonym obszarze funkcji państwowych, to znaczy działań mających na celu wywołanie skutków prawnych. Działania te obejmują ustawodawstwo, administrację i sądownictwo”<sup>505</sup>. Konsekwencją sprawowania zwierzchnictwa są również obowiązki ciężące na państwie<sup>506</sup>. J. Symonides zwraca uwagę, że administracja (działalność administracyjna państwa) jest

<sup>500</sup> J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, s. 57.

<sup>501</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>502</sup> *Ibidem*, s. 62, 63.

<sup>503</sup> *Ibidem*, s. 62; A. Orakhelashvili, *Governmental Activities on Foreign Territory*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2021, pkt 2.

<sup>504</sup> J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, s. 63.

<sup>505</sup> *Ibidem*, s. 64-65.

<sup>506</sup> *Ibidem*, s. 66-68.

istotną częścią zwierzchnictwa terytorialnego<sup>507</sup>. „Państwo ustala status prawny swego terytorium i poszczególnych jego części, przeprowadza podział administracyjny kraju, określa granicę oraz zabezpiecza ich ochronę, dzieli kompetencje między organy centralne i lokalne, organizuje i utrzymuje siły zbrojne, siły policyjne, sądy, służbę kolejową, pocztową, zdrowia itp.”<sup>508</sup>.

Istotę zwierzchnictwa terytorialnego w aspekcie negatywnym stanowi element wyłączności władzy państwowej – państwo może wyłączyć działanie jakiegokolwiek obcej władzy na swoim terytorium. „Ekskluzywizm ten widoczny jest zwłaszcza w monopolu przymusu i jurysdykcji, jak też w monopolu organizacji służb publicznych. Na określonym terytorium może istnieć tylko jedno państwo i działać jedna tylko władza najwyższa. Tak więc terytorium państwa jest, jak to się czasem określa, «nieprzenikliwe»”<sup>509</sup>. W praktyce, jak zauważa J. Symonides, niemożliwa jest autarkia we współczesnych stosunkach międzynarodowych, co nie oznacza jeszcze zmierzchu suwerenności, a tym samym zmierzchu zwierzchnictwa terytorialnego.

Ograniczenia wykonywania zwierzchnictwa terytorialnego (ograniczenia wykonywania praw zwierzchnich) w aspekcie negatywnym idą w dwóch kierunkach. Po pierwsze, dotyczą niepodzielności władzy państwowej, i po drugie, dotyczą nieprzenikliwości terytorium państwa<sup>510</sup>. Jednocześnie trzeba wyraźnie odróżnić ograniczenia wykonywania zwierzchnictwa terytorialnego od ograniczenia samego zwierzchnictwa terytorialnego. Te ostatnie, „wynikające z pozbawienia nominalnego tylko suwerena możliwości wykonywania kompetencji państwowych na pewnych częściach jego terytorium, z równoczesnym dopuszczeniem nie skrepowanego działania na tym obszarze obcej władzy, są [...] niezgodne ze współczesnym prawem międzynarodowym. Tego rodzaju sytuacja stanowi bowiem w gruncie rzeczy naruszenie zasady integralności terytorialnej”<sup>511</sup>. Wykonywanie zwierzchnictwa jest i może być ograniczone z uwagi na konieczność współpracy i obrotu międzynarodowego czy względy bezpieczeństwa<sup>512</sup>.

Pierwszy typ ograniczeń polega na przekazaniu wykonywania praw zwierzchnich w całości lub w części w drodze umownej innemu państwu, co prowadzi niejako do działania dwóch władz w obrębie jednego terytorium<sup>513</sup>. Drugi rodzaj ograniczeń, prowadzący do wyjątków od zasady nieprzenikliwości terytorium państwa, polega na udostępnieniu

<sup>507</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>508</sup> *Ibidem*, s. 66.

<sup>509</sup> *Ibidem*, s. 74 i cyt. literatura.

<sup>510</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>511</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>512</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 32. Zwierzchnictwo personalne jest konsekwencją obywatelstwa i dotyczy władzy nad obywatelami danego państwa, nawet gdy znajdują się oni poza jego terytorium. Zwierzchnictwo personalne jednego państwa może zatem ograniczać zwierzchnictwo terytorialne drugiego.

<sup>513</sup> J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, s. 80.



części swego terytorium innemu państwu, grupie państw lub całej społeczności międzynarodowej dla korzystanie z niego w ściśle określonym celu<sup>514</sup>. Ograniczenie wykonywania zwierzchnictwa musi być wyraźne i nie może być domniemane<sup>515</sup>. Wyrażenie zgody na wszelkie ograniczenia i odstępstwa od zasady nieprzenikliwości terytorium należą do kompetencji wewnętrznej państwa<sup>516</sup>.

### 3.3. Kompetencja

Ogólne pojęcie kompetencji należy do teorii prawa. Encyklopedyczna definicja uwzględnia jego dwa aspekty. Po pierwsze, jest to upoważnienie do dokonywania przez uzyskującego kompetencję czynności (np. aktów normatywnych, aktów stosowania prawa) z takim skutkiem prawnym, że przez ich dokonanie powstaną nowe lub tylko zaktualizują się, wcześniej już określone, obowiązki postępowania podmiotów podległych danej kompetencji. W drugim znaczeniu kompetencja oznacza właściwość, zakres spraw podlegający określonemu organowi. Wyróżnia się rzeczowy, osobowy i terytorialny zakres kompetencji<sup>517</sup>. W teorii prawa termin „kompetencja” używany jest również na oznaczenie sytuacji prawnej podmiotu<sup>518</sup>.

Oprócz wymienionych powyżej K. Wojtyczek wskazuje, że termin „kompetencja” może oznaczać „bardzo ogólnie rozumiane prawo do regulowania lub rozstrzygania spraw w określonym zakresie, zdefiniowanym według określonego kryterium”<sup>519</sup>. Tak rozumiana kompetencja (lub kompetencje) może przysługiwać organowi, ale też szerszej strukturze organizacyjnej, takiej jak państwo, organizacja międzynarodowa czy człon federacji<sup>520</sup>. „Pojęcie kompetencji ma podstawowe znaczenie dla struktury władzy państwowej i dla legalności jej wykonywania. [...] Działanie państwa bez podstawy kompetencyjnej jest nielegalne (*ultra vires*), natomiast działanie wbrew celowi, dla którego kompetencja została przyznana, określa się mianem nadużycia kompetencji (*détournement de pouvoir*)”<sup>521</sup>. Przez pojęcie kompetencji następuje konkretyzacja zakresu pojęć władzy publicznej i zwierzchnictwa terytorialnego. Kompetencja w tym znaczeniu jest konkretyzowana przez jej ujęcie w postaci upoważnienia do podjęcia określonego działania (dokonania czynności). W takim przypadku kompetencja zostaje odniesiona zarówno do bliżej określonego działania, jak i podmiotu – organu władzy publicznej<sup>522</sup>. Kompetencja

<sup>514</sup> *Ibidem*, s. 80.

<sup>515</sup> *Ibidem*, s. 81.

<sup>516</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>517</sup> W. Gromski, hasło *kompetencja*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia...*, s. 286.

<sup>518</sup> M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004, LEX.

<sup>519</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 107.

<sup>520</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>521</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 28.

<sup>522</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 108.

aktualizuje się pod wpływem określonych zdarzeń i w postaci określonych form działania organów właściwych rzeczowo, osobowo, miejscowo, czasowo<sup>523</sup>.

W perspektywie międzynarodowoprawnej kompetencje państwa (jego władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) podlegają ograniczeniom. Zakres tych ograniczeń wynika z ogólnych zasad porządku prawnomiędzynarodowego, może być też przedmiotem traktatów. Zgodnie z art. 90 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Zdaniem K. Wojtyczka, do którego się przychylam, termin „kompetencja” został użyty w tym przepisie w znaczeniu upoważnienia organów władzy państwowej do podejmowania określonych czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie, jak i określonych czynności faktycznych<sup>524</sup>. Kompetencjami organów władzy państwowej w rozumieniu art. 90 Konstytucji są kompetencje:

- „– dotyczące bezpośrednio podmiotów podległych władzy Rzeczypospolitej Polskiej;
- do wydawania aktów prawnych lub podejmowania czynności władczych, które wiążą bezpośrednio podmioty podległe władzy Rzeczypospolitej Polskiej lub dotyczą bezpośrednio praw lub obowiązków tych podmiotów;
- mające za przedmiot sprawy, które należą do zakresu jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej i mogą stanowić przedmiot kompetencji polskich organów władzy publicznej;
- niezależnie od tego, czy zostały obecnie przyznane organom Rzeczypospolitej Polskiej przez prawo polskie.

Kompetencjami organów władzy państwowej w rozumieniu Konstytucji są ponadto kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych, nawet jeżeli nie wywołują one bezpośrednio skutków w wewnętrznym porządku prawnym<sup>525</sup>.

### 3.4. Jurysdykcja

#### 3.4.1. Pojęcie i rodzaje jurysdykcji państwa

Pojęcie jurysdykcji (bez bliższego określenia), choć powszechne i z założenia intuicyjnie dla prawników zrozumiałe, nie jest jednoznaczne. Wynika to z tego, że jak pisze J.J. Norton, “There is probably no legal concept which is so fundamental, yet so

<sup>523</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 28-29.

<sup>524</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 111. Autor zauważa, że dziesięciokrotnie użyty w Konstytucji RP termin „kompetencja” przybiera różne znaczenia.

<sup>525</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 120.

confusing, as «jurisdiction»<sup>526</sup>. Przy tym prawo pozytywne bardzo rzadko (o ile w ogóle) zawiera jego legalne (ustawowe) definicje<sup>527</sup>.

Jurysdykcja jest utożsamiana – po pierwsze – z kompetencją. Jest synonimem kompetencji organów państwa (władzy sądowej lub administracyjnej) do orzekania lub rozsądzania<sup>528</sup>. Jak pisze T. Ostropolski, „granica między pojęciami «jurysdykcji» i «kompetencji», jeśli istnieje, to jest nieostra, z związku z czym zamienne ich użycie może być w pewnych okolicznościach dopuszczalne”<sup>529</sup>. Jednak J. Kranz zaleca ostrożność w tym względzie, ponieważ kompetencje wynikają z suwerennego charakteru władzy, a jurysdykcja nie zawsze taki charakter władzy wyraża<sup>530</sup>. Należy zwrócić także uwagę, że w niektórych porządkach prawnych „jurysdykcja” służy określeniu sprawowania władzy publicznej w relacjach z zagranicą, w odróżnieniu od „kompetencji” organów ograniczającej się do terytorium państwa<sup>531</sup>. Takie rozgraniczenie w polskiej literaturze przeprowadza się z kolei pomiędzy pojęciami właściwości i jurysdykcji. Określenie jurysdykcji pozwala oddzielić od siebie kompetencje różnych państw (państw i trybunałów międzynarodowych czy też trybunałów międzynarodowych między sobą), podczas gdy ustalenie właściwości wskazuje, który spośród organów danego państwa jest władny do prowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia<sup>532</sup>. W literaturze w mniej pogłębionych rozważaniach, w wątkach pobocznych i dla pewnych celów dodatkowych terminy te są używane synonimicznie. Po drugie, jurysdykcja utożsamiana jest z obszarem, na jaki rozciągają się kompetencje danego organu<sup>533</sup>.

Pojęcie jurysdykcji jest odpowiedzią prawa na koordynacyjne wyzwanie wynikające z faktu wielości państw, z których każdemu przysługuje *ius dicere*. Prawo jurysdykcji dotyczy alokacji kompetencji i służy uniknięciu konfliktów i chaosu<sup>534</sup>. Jurysdykcją państwa rządzi publiczne prawo międzynarodowe: głównie zwyczajowe, gdy chodzi

<sup>526</sup> J.J. Norton, *Extraterritorial Jurisdiction of U.S. Antitrust and Securities Laws*, “International & Comparative Law Quarterly” 1979, no. 28, s. 575. W polskiej literaturze kwestie terminologiczne szczegółowo wyjaśnia T. Ostropolski, [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo...*, s. 92.

<sup>527</sup> M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 10-11.

<sup>528</sup> M. Menkes, *Immunitet jurysdykcyjny i egzekucyjny państwa. Komentarz do Konwencji NZ o immunitacie jurysdykcyjnym państw i ich mienia oraz Europejskiej konwencji o immunitacie państwa*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 32.

<sup>529</sup> T. Ostropolski, [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo...*, s. 93-94.

<sup>530</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 29-30.

<sup>531</sup> M. Menkes, *Immunitet jurysdykcyjny...*, s. 31.

<sup>532</sup> T. Ostropolski, [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo...*, s. 92-93.

<sup>533</sup> Według słownika języka polskiego jurysdykcja oznacza: „1. uprawnienia organu państwa do rozstrzygania spornych spraw, 2. obszar, na który rozciągają się te uprawnienia, 3. daw. władza sądowa”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/jurysdykcja.html> [dostęp 28.12.2020].

<sup>534</sup> G. Raimondo, *Jurisdiction over the EIBM System: Human Rights Obligations at the European Border and Beyond*, materiały konferencyjne, *The future of Europe as a place of refuge*, Praga, grudzień 2019, s. 3 i cyt. literatura.

o ustalanie generalnych reguł<sup>535</sup> oraz wielo- i dwustronne umowy międzynarodowe<sup>536</sup>. Wyznacza ono podstawowe granice stanowienia i stosowania prawa przez organy państwa oraz stanowi zakres referencyjny dla uzupełniających lub zastępujących przepisy prawa międzynarodowego publicznego przepisów prawa UE i prawa krajowego, które formułują podstawy i granice jurysdykcji organów państwa lub organizacji.

Jurysdykcja staje się przedmiotem szczególnego zainteresowania prawa międzynarodowego publicznego, gdy państwa wykraczają kompetencją poza ich własne terytoria, tzn. gdy organy państwa przyjmują i stosują prawo, które rządzi sprawami innymi niż czysto krajowe, inaczej mówiąc sprawami z elementem zagranicznym (obcym) lub też sprawami transgranicznymi<sup>537</sup>. Mówienie o jurysdykcji jest więc nieodłącznie związane z ustaleniem zasad jej ekstraterytorialnego wykonywania.

Jurysdykcja w prawie międzynarodowym publicznym jest ujęta szeroko i odnosi się do państwa jako takiego (jako całości), a nie bezpośrednio do jego organów. Podziały jurysdykcji, o których będzie mowa poniżej, nawiązują do tradycyjnego trójpodziału władzy państwa, niemniej wykonywanie określonego rodzaju jurysdykcji (kompetencji) niezupełnie dokładnie podąża za tym podziałem. Rzeczą prawa krajowego, z nielicznymi wyjątkami przewidzianymi w prawie międzynarodowym publicznym, jest rozłożenie kompetencji na poszczególne organy w państwie<sup>538</sup>.

M.N. Show wyjaśnia, że pojęcie jurysdykcji oznacza „zdolność państwa do oddziaływania na ludzi, własność oraz okoliczności i stanowi odzwierciedlenie podstawowych zasad: suwerenności państwa, równości państw i nieingerencji w sprawy wewnętrzne. Jurysdykcja jest podstawową i w gruncie rzeczy główną cechą charakterystyczną suwerenności państwa, polega bowiem na korzystaniu z uprawnień do zmieniania, tworzenia lub rozwiązywania stosunków prawnych i wypowiedania zobowiązań”<sup>539</sup>. Jest zatem jurysdykcja państwa rozumiana szeroko, jako określona władza, czy też prawna kompetencja państwa do swobodnego i samodzielnego kształtowania za pomocą własnego prawa sytuacji prawnej osób, mienia oraz regulowania zachowań. P. Grzegorzcyk posługuje się w tym kontekście terminem „władza jurysdykcyjna”, który uosabia „prawo”, „kompetencję”, „upoważnienie” bądź jeszcze inaczej „władzę” przysługującą państwu na płaszczyźnie międzynarodowej do stosowania prawa i utrzymywania porządku prawnego na swoim terytorium we wszystkich dziedzinach<sup>540</sup>. Z kolei M. Wasiński definiuje

<sup>535</sup> Stąd odesłanie do prawa międzynarodowego będzie oznaczało przede wszystkim prawo zwyczajowe.

<sup>536</sup> Przede wszystkim, gdy chodzi o jurysdykcję sądów krajowych.

<sup>537</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 5.

<sup>538</sup> B.H. Oxman, *Jurisdiction of States*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007, pkt 2.

<sup>539</sup> M.N. Shaw, *International law*, 8<sup>th</sup> ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017, s. 483.

<sup>540</sup> P. Grzegorzcyk, *Jurysdykcja krajowa w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej*, Wolters Kluwer, Warszawa-Kraków 2007, s. 96.

jurysdykcję państwa jako „wynikające z koncepcji suwerennej równości państw uprawnienie państwa do realizowania przezeń jego władczych uprawnień: legislacyjnych, jurydycznych i egzekucyjnych względem osób, rzeczy i zjawisk, które władztwu temu podlegają, za pośrednictwem środków znajdujących umocowanie w jego prawie wewnętrznym”<sup>541</sup>.

Jak to zostało podkreślone w zacytowanych wyżej definicjach, w prawie międzynarodowym publicznym jurysdykcja państwa jest koncepcyjnie powiązana z suwerennością państwa, która stanowi dla niej uzasadnienie i podstawę. Powszechnie podkreśla się związek jurysdykcji z koncepcją suwerenności wewnętrznej państwa (jako jej aspekt, element lub *sui generis* emanacja), traktowanej jako swoboda państwa w wykonywaniu kompetencji na jego terytorium<sup>542</sup>. Jak pisze C. Ryngaert, jurysdykcja jest aspektem suwerenności, ponieważ prawo do ustanawiania i stosowania norm jest istotnym elementem państwowości<sup>543</sup>. Ze względu na swoje korzenie w westfalskim międzynarodowym systemie prawnym prawo jurysdykcji stanowi część tradycyjnego „negatywnego” międzynarodowego prawa koegzystencji (współistnienia) państw, które zawiera głównie obowiązki niedziałania lub zakazy mające na celu ochronę suwerenności (wszystkich) państw. W przypadku prawa jurysdykcji oznacza to, że państwa nie mogą, co do zasady, wykonywać jurysdykcji w sprawach, które należą do domeny innych państw, jako że naruszałoby to niekwestionowane zasady prawa międzynarodowego powiązane z pojęciem jurysdykcji, tzn. zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne i suwerennej równości państw. Współcześnie w literaturze podkreśla się konieczność przeformułowania paradygmatów prawa jurysdykcji, wskazując m.in. na bardziej „pozytywny” wymiar jurysdykcji, odzwierciedlający ewolucję międzynarodowego prawa w kierunku prawa współpracy, w miejsce czy obok prawa współistnienia państw. Pozytywne rozumienie jurysdykcji oznacza, że czasami państwa mogą być zobowiązane do sprawowania jurysdykcji, szczególnie w odniesieniu do wartości istotnych dla całej społeczności międzynarodowej<sup>544</sup>. Odłamem tej idei jest regionalne prawo współpracy, które integruje państwa wokół wspólnych wartości, interesów i celów.

<sup>541</sup> M. Wasiński, *Jurysdykcja legislacyjna państwa...*, s. 57. Autor posługuje się też takimi kategoriami jak: „władztwo” („imperium”), „kompetencja” i „sfera uprawnień”, *ibidem*, s. 56.

<sup>542</sup> J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Spór...*, s. 105-107. Zob. też M. Wasiński, *Jurysdykcja legislacyjna państwa...*, s. 56-57.

<sup>543</sup> C. Ryngaert, *The Concept of Jurisdiction in International Law*, [w:] A. Orakhelashvili (ed.), *Research Handbook on Jurisdiction and Immunities in International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2015, s. 50.

<sup>544</sup> Zmiany te obserwujemy w obszarze prawa karnego, prawa ochrony praw człowieka czy ochrony klimatu. Inne czynniki, które decydują o konieczności rozważenia idei i zasad jurysdykcji w prawie międzynarodowym na nowo (rekonceptualizacji), to akceptacja faktu, że jurysdykcyjne obowiązki mogą być w niektórych okolicznościach nałożone nie tylko na państwa, ale też na podmioty prywatne (zwłaszcza w świetle doktryny dostępu do sprawiedliwości). Kolejne zjawisko, które wpływa na jurysdykcję, to autonomia stron, na podstawie której strony sporów cywilnych mają władzę określenia prawa rządzącego ich stosunkiem

W literaturze (zwłaszcza anglojęzycznej<sup>545</sup>) wyróżnia się zwykle trzy typy jurysdykcji państwa<sup>546</sup>. Co do zasadności wyodrębnienia trzech kategorii zwykle nie ma wątpliwości<sup>547</sup>, także nomenklatura jest identyczna lub zbliżona. Natomiast sposób ujęcia, zakres podmiotowy i przedmiotowy poszczególnych kategorii jurysdykcji jest jednak różny w konkretnych propozycjach doktrynalnych.

W *Restatement of the Law Fourth. The Foreign Relation Law of the United States. Jurisdiction* pierwszy wyróżniony rodzaj jurysdykcji to władza (kompetencja) prawodawcza państwa (*jurisdiction to prescribe* albo też *prescriptive jurisdiction* lub *legislative jurisdiction*), czyli mówiąc najogólniej kompetencja do ustanawiania norm prawnych. Drugi rodzaj to kompetencja państwa do stosowania prawa, przede wszystkim do rozstrzygania spraw przez sądy i inne organy stosujące prawo (*jurisdiction to adjudicate* albo *adjudicative jurisdiction*). Wreszcie ostatni rodzaj jurysdykcji to władza państwa w zakresie egzekwowania prawa (zapewnienia zgodności działania z prawem), określana jako jurysdykcja wykonawcza (*jurisdiction to enforce* albo *enforcement jurisdiction*)<sup>548</sup>.

B.H. Oxman, pisząc o jurysdykcji państw w *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, wymienia trzy rodzaje jurysdykcji i charakteryzuje je głównie pod kątem działalności (w aspekcie przedmiotowym): jurysdykcja legislacyjna albo kompetencja normatywna (*legislative jurisdiction or prescriptive competence*) to ustanawianie

---

prawnym i jurysdykcją sądów. Te trzy zjawiska pokazują, że państwa mają nie tylko prawa, ale także obowiązki, i że nie są dłużej jedynymi podmiotami władzy sprawującej jurysdykcję. A. Mills, *Rethinking Jurisdiction in International Law*, "The British Yearbook of International Law" 2014, vol. 84, no. 1, s. 188.

<sup>545</sup> Głównie za sprawą niezwykle bogatego dorobku doktryny północnoamerykańskiej.

<sup>546</sup> Niekiedy poprzestaje się na dwóch rodzajach jurysdykcji: kompetencji prawodawczej (legislacyjnej) (*prescriptive jurisdiction*) oraz kompetencji sądowej i wykonawczej – określanej jako jurysdykcja wdrażająca – umożliwiającej zapewnienie zgodności z ustanowionymi wcześniej normami prawnymi (*enforcement jurisdiction*), zob. M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa...*, s. 5 i cyt. literatura. Z kolei C. Ryngaert wskazuje dodatkowo czwarty rodzaj jurysdykcji – jurysdykcję funkcjonalną, który to termin jest najczęściej używany w prawie morza, gdzie odnosi się do ograniczonej jurysdykcji państw nadbrzeżnych w stosunku do działalności w „ich” strefach morskich oraz, w ograniczonym zakresie, jurysdykcji każdego państwa w odniesieniu do niektórych działań na pełnym morzu, takich jak piractwo i handel niewolnikami. Taka jurysdykcja ma przede wszystkim na celu ochronę uzasadnionych interesów państw nadbrzeżnych, choć wyjątkowo również ochronę interesów wspólnych. Obejmuje ono zarówno element prawodawczy, jak i wykonawczy, które jednak niekoniecznie są zbieżne, C. Ryngaert, *The Concept of Jurisdiction...*, s. 54 i n.

<sup>547</sup> A. Mills pisze, że „Although some international lawyers have questioned the need for a separate category of «adjudicative jurisdiction», few if any would maintain that adjudicative jurisdiction is unregulated in international law – rather, it can be argued that the conduct of the judiciary may be characterised as either prescriptive (if the judge is participating in law-making, including through interpretation of the scope of application of the law or development of a common law system) or enforcement (if the judge is ordering the seizure of a person or assets)”, *idem*, *Rethinking Jurisdiction...*, s. 195.

<sup>548</sup> The American Law Institute, *Restatement of the Law Fourth. The Foreign Relation Law of the United States. Jurisdiction, Tentative Draft No. 3*, March 10, 2017, § 101. Takie rozróżnienie przyjął C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 9-10, posługując się podziałem przedstawionym w *Restatement of the Law Third. The Foreign Relation Law of the United States. Jurisdiction*, § 401. Zgodnie z zapewnieniem wyrażonym w memorandum do *Restatement of the Law Fourth* przyjęto identyczne trzy kategorie jurysdykcji państwa, *Restatement of the Law Fourth*, s. xxi.

norm; jurysdykcja sądowa albo kompetencja orzecznicza (*judicial jurisdiction or adjudicative competence*) oznacza ustanawianie procedur służących identyfikacji przypadków naruszenia norm i ustalania ich konsekwencji; i wreszcie jurysdykcja wdrażająca (*enforcement jurisdiction or competence*) to przymusowe nakładanie konsekwencji (utrata wolności, utrata mienia) za naruszenia norm<sup>549</sup>.

Zgoła odmienne wyjaśnienie rodzajów jurysdykcji w prawie międzynarodowym publicznym przedstawia M. Akehurst, który określa jurysdykcję w sposób uwzględniający w samej definicji istnienie zagranicy, przez co na plan pierwszy wysuwa się relacyjny charakter jurysdykcji. O ile więc powyższe ujęcia jurysdykcji państwa nie przesądzały o miejscu wykonywania jurysdykcji, w definicji Akehursta terytorium ma znaczenie pierwszorzędne. Na jurysdykcję państwa składają się: kompetencja państwa w zakresie wykonywania działań na terytorium innego państwa (*executive jurisdiction*), kompetencja sądów państwa do rozpoznawania spraw z elementem zagranicznym (*judicial jurisdiction*) i kompetencja państwa do stosowania swojego prawa do spraw z elementem zagranicznym (*legislative jurisdiction*)<sup>550</sup>.

Z kolei A. Mills<sup>551</sup> prezentuje podmiotowe i uwzględniające rozgraniczającą rolę norm prawa międzynarodowego publicznego ujęcie jurysdykcji. Pierwszy typ to jurysdykcja prawodawcza (*jurisdiction to prescribe or legislate*), albo (z grubsza – jak mówi sam autor) ograniczenia nałożone na władze prawodawcze (*law-making powers of government*), która oznacza dopuszczalny zakres stosowania prawa każdego państwa. Drugi rodzaj jurysdykcji to jurysdykcja orzecznicza (*jurisdiction to adjudicate*), albo też ograniczenia uprawnień władzy sądowniczej. Trzeci rodzaj to jurysdykcja wykonawcza/wdrażająca/egzekucyjna (*jurisdiction to enforce*) lub też ograniczenia nakładane na władzę wykonawczą odpowiedzialną za wdrażanie prawa, np. organy ścigania (*enforcement agencies*).

Wskazywane aspekty (kategorie) jurysdykcji są teoretycznie rozdzielne, w praktyce mają ze sobą ścisły związek, zwłaszcza jeżeli chodzi o pożądaną przez państwo skuteczność jego prawa<sup>552</sup>. Jak zauważa M. Wasiński, „stanowienie norm jest jedynie pierwszym elementem procesu kształtowania porządku prawnego, dla którego komplementarnym i koniecznym – z perspektywy efektywności regulacji – rozwinięciem jest stosowanie danej normy przez właściwe organy ochrony prawnej”<sup>553</sup>.

<sup>549</sup> B.H. Oxman, *Jurisdiction of State...*, pkt 3.

<sup>550</sup> M. Akehurst, *Jurisdiction in International Law*, „British Yearbook of International Law” 1972-1973, vol. 46, s. 145. Podobnie J.J. Norton, *Extraterritorial Jurisdiction...*, s. 575 (przypis 1) i A.J. Colangelo, *What is Extraterritorial Jurisdiction*, „Cornell Law Review” 2013, vol. 99, s. 1304-1305.

<sup>551</sup> A. Mills, *Rethinking Jurisdiction...*, s. 195.

<sup>552</sup> Szerzej na ten temat A. Mills, *Rethinking Jurisdiction...*, s. 195-196; C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 32; A.J. Colangelo, *Spatial Legality*, „Northwestern University Law Review” 2015, vol. 107, iss. 1, s. 73-74.

<sup>553</sup> M. Wasiński, *Jurysdykcja legislacyjna państwa...*, s. 59.

Jak wynika z powyższego przeglądu stanowisk, to, że jurysdykcja ma trzy postacie i że obejmuje „akty władcze wszystkich trzech władz państwowych (prawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) w ramach tradycyjnego trójpodziału władz”<sup>554</sup>, nie oznacza, iż dwa ujęcia – przedmiotowe i podmiotowe – zakresowo w pełni się pokrywają. Relacje między ujęciem podmiotowym (rodzaj władzy) i przedmiotowym (rodzaj działalności) są złożone i zależne od konkretnego systemu prawnego i przyjętych rozwiązań w zakresie ustroju i kompetencji poszczególnych władz, zwłaszcza funkcji sądów i organów władzy wykonawczej<sup>555</sup>. Niezależnie jednak od tego spośród wszystkich władz państwa, których zarówno czynności konwencjonalne doniosłe prawnie, jak i określone czynności faktyczne obejmuje jurysdykcja, administracja publiczna korzysta z kompetencji w najszerszym zakresie, biorąc pod uwagę katalog przewidzianych przez prawo i stosowanych środków (instrumentów).

Wskazane sposoby podejścia do jurysdykcji państwa wymagają uzupełnienia o wskazanie podstaw, na których jurysdykcja może być wykonywana. Państwu jest potrzebne racjonalne uzasadnienie, wystarczający (minimalny) związek (kontakt) z osobą, mieniem lub aktywnością, by mogło stanowić i stosować wobec nich swoje prawo.

Jak wskazuje C. Ryngaert, logicznie rzecz biorąc, możliwe są dwa podejścia do kwestii uregulowania jurysdykcji państwa. Albo pozwala się państwom wykonywać jurysdykcję według ich woli i uznania, chyba że obowiązuje przeciwna norma zakazująca, albo zakazuje się państwom wykonywania jurysdykcji, chyba że obowiązuje przeciwna norma zezwalająca<sup>556</sup>.

Pierwsze stanowisko zostało wyrażone w orzeczeniu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 1927 r. w sprawie *Lotus* – jedynego wyroku sądu międzynarodowego odnoszącego się bezpośrednio do kwestii jurysdykcji. Pomimo upływu wielu lat, w ciągu których pojawiły się regulacje (normy) prawnomiędzynarodowe, nastąpiła zmiana sytuacji geopolitycznej, gospodarczej i społecznej, a także mimo

---

<sup>554</sup> S. Dudzik, *Współpraca Komisji Europejskiej z organami ochrony konkurencji w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorstw*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 165.

<sup>555</sup> W cytowanych *Restatement of the Law Fourth* wyjaśniono, że „Jurisdiction to prescribe is the authority of a state to make law applicable to persons, property, or conduct. Legislative bodies exercise prescriptive jurisdiction when they enact statutes, but so does the executive branch when it adopts generally applicable orders or regulations, and so do courts when they make generally applicable common law. Jurisdiction to adjudicate is the authority of a state to apply law to persons or things, in particular through the processes of its courts or administrative tribunals. [...] Jurisdiction to enforce is the authority of a state to exercise its power to compel compliance with law” (Part I, *General Concept of Jurisdiction, Introductory Note*, s. 3). W Komentarzu do § 101, pkt c, w uzupełnieniu powyższego stwierdzono, że „Jurisdiction to adjudicate may be exercised by courts, but also by administrative tribunals that are part of an executive branch. [...] Jurisdiction to enforce is typically exercised through a state’s law-enforcement officers, but often at the direction of its courts. [...] Courts also exercise jurisdiction to enforce when they enforce foreign judgments against assets within their state’s own territory” (s. 6).

<sup>556</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 29.



ciągłego kontestowania przez doktrynę znaczenia samego wyroku i ustalonych reguł, orzeczenie pozostaje punktem odniesienia dla określenia zasad jurysdykcji i ekstraterytorialności. Wyprowadza się z niego trzy (czasem dwie<sup>557</sup>) zasady o uniwersalnym charakterze<sup>558</sup>.

Pierwsza niekontrowersyjna zasada stanowi, że o legalnym wykonywaniu (ekstraterytorialnej) jurysdykcji decyduje prawo międzynarodowe. Państwa nie mogą jednostronnie decydować o granicach ich kompetencji do wykonywania jurysdykcji poza granicami państwa<sup>559</sup>.

W orzeczeniu Trybunał dokonał istotnego rozróżnienia na jurysdykcję prawodawczą (*prescriptive jurisdiction*) i jurysdykcję wdrażającą (*enforcement jurisdiction*). Dwie kolejne zasady dotyczą tych poszczególnych rodzajów jurysdykcji i kształtują dopuszczalność wykonywania każdej z nich odmiennie.

W odniesieniu do pierwszego aspektu jurysdykcji sąd określił jurysdykcyjną (względną) wolność państw, ustalając, że prawo międzynarodowe nie nakłada na państwa ograniczeń w zakresie stanowienia prawa (wykonywania jurysdykcji na jego własnym terytorium) odnoszącego się do osób, mienia i zdarzeń poza granicami tego państwa, chyba że obowiązuje przeciwna norma zabraniająca<sup>560</sup>. W tym zakresie państwo może przyjmować zasady, które uznaje za najwłaściwsze (najlepsze i najbardziej odpowiednie), jego obowiązkiem jest tylko nieprzekraczanie granic, które prawo międzynarodowe ustala w zakresie jurysdykcji prawodawczej. Te granice sprowadzają się do konieczności wykazania, że istnieje wystarczający związek między państwem wykonującym jurysdykcję a zagraniczną sprawą<sup>561</sup>. Co się zaś tyczy jurysdykcji wykonawczej, jest ona terytorialna: nie może być wykonywana poza terytorium państwa z wyjątkiem sytuacji obowiązywania normy zezwalającej wynikającej z międzynarodowego zwyczaju albo konwencji. Jest to pierwotne ograniczenie, jakie prawo międzynarodowe nakłada na państwo: powstrzymanie się – z wyjątkiem przeciwnej normy zezwalającej na to – od

<sup>557</sup> Por. S. Dudzik, *Współpraca Komisji Europejskiej...*, s. 170.

<sup>558</sup> Warto przy tym podkreślić, że orzeczenie w niektórych ustaleniach podlega rozbieżnej interpretacji wobec niejednoznacznej wypowiedzi Trybunału. Istotne jest także to, że *in casu* wyrok dotyczył sprawy karnej.

<sup>559</sup> M.T. Kamminga, *Extraterritoriality...*, pkt 9.

<sup>560</sup> Do norm zakazujących zalicza się: zakaz interwencji (ingerencji) w sprawy wewnętrzne innego państwa, zakaz nadużycia prawa (zasada umiarkowania, powściągliwości), zasada międzynarodowej kurtuazji (przyjaźni), istotna potrzeba ekstraterytorialnej regulacji stanu faktycznego, kolejność konfrontowania i wazenia interesów kolidujących jurysdykcji, zasada *par in parem non habet iurisdictionem*, zakaz wydawania ekstraterytorialnych aktów zmuszających adresatów do postępowania w sposób niezgodny z prawem państwa pobytu, za M. Załuckim, *Extraterritorial Jurisdiction in International Law*, "International Community Law Review" 2015, no. 17, s. 411.

<sup>561</sup> M.T. Kamminga, *Extraterritoriality...*, pkt 9. M. Meng formułuje na tle wyroku w sprawie *Lotus* „zasadę minimalnego kontaktu” (*minimum contact rule*), za: S. Dudzik, *Współpraca Komisji Europejskiej...*, s. 170.

wszelkiego wykonywania swej władzy na terytorium innego państwa. Podsumowując, można stwierdzić, że państwa mogą ustanawiać normy dotyczące osób, mienia i zdarzeń znajdujących się i zachodzących poza ich własnym terytorium w razie braku normy zakazującej, pod warunkiem, że implementują te normy terytorialnie, chyba że obowiązuje norma zezwalająca na działanie na terytorium innego państwa.

Drugie podejście ukształtowało się w międzynarodowym prawie zwyczajowym, które określa obecnie właściwy zasięg *ratione loci* prawa państwa, choć w niektórych państwach międzynarodowe prawo jurysdykcji odegrało raczej ograniczoną rolę w określaniu zasięgu obowiązywania i stosowania przepisów krajowych. Państwa w praktyce, przy aprobującym stanowisku doktryny, opierają wykonywanie jurysdykcji na zasadzie normy zezwalającej w odniesieniu do każdego rodzaju jurysdykcji. Najmniej kontestowaną normą zezwalającą jest zasada terytorialności. Tym samym zwyczajowe prawo międzynarodowe odwróciło regułę wyrażoną w sprawie *Lotus* i ustaliło priorytet zasady terytorialności w wykonywaniu całości jurysdykcji przez państwo. Zasadę tę umocniło przyjęcie zasady suwerennej równości państw w Karcie Narodów Zjednoczonych.

### 3.4.2. Terytorialność

Państwa uważają terytorialność za najprostszy i najpewniejszy sposób rozgraniczenia kompetencji między nimi. Na pojęcie jurysdykcji państwa składają się zatem dwa centralne elementy: kompetencja i terytorium. Centralne miejsce terytorialności w prawie jurysdykcji nie jest jednak logiczną koniecznością, a raczej wyborem, za którym stoi zbieg historycznych, politycznych, materialnych i epistemologicznych uwarunkowań<sup>562</sup>. Z historycznej perspektywy to raczej zasada personalizmu, a nie terytorialności była podstawą jurysdykcji państw<sup>563</sup>. Z wielu powodów system jurysdykcji oparty na terytorium dziś może być uznany za przestarzały i nieadekwatny do współczesnych warunków funkcjonowania społeczności międzynarodowej<sup>564</sup>.

Postrzeganie jurysdykcji przez pryzmat terytorialności odpowiada koncepcji prawa międzynarodowego jako prawa współistnienia państw – suwerennych, odrębnych

---

<sup>562</sup> C. Ryngaert, *The Concept of Jurisdiction...*, s. 51-52. Autor wskazuje, że terytorialność zyskała na znaczeniu w XVII w. dzięki centralizacji władzy administracyjnej w państwie, a także dzięki rozwojowi wiedzy o kartografii, która pozwoliła wytyczyć pewniejsze granice.

<sup>563</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 50 i n.

<sup>564</sup> Ponieważ terytorialność jest pewnym wyborem, powstaje pytanie, czy i jakie alternatywne, nieterytorialne koncepcje jurysdykcji mogą być brane pod uwagę. I tak np. C. Ryngaert rozważa w tym kontekście trzy nieterytorialne podstawy jurysdykcyjnego porządku: wspólnotę (społeczność), tymczasowość i sprawiedliwość, C. Ryngaert, *Territory in the Law of Jurisdiction: Imagining Alternatives*, [w:] M. Kuijjer, W. Werner (eds.), *The Changing Nature of Territoriality...*, s. 49 i n. W czasach przednowoczesnych pojmowano suwerenność w sensie bardziej plemiennym lub wspólnotowym. Ludzie podlegali prawom wspólnoty lub plemienia, do którego należeli, bardziej niż prawom terytorium, na którym mieszkali w danej chwili. Wspólnotowe koncepcje jurysdykcji powróciły w literaturze, wskazującej na identyfikację jednostek ze społecznościami transnarodowymi, a nie z państwami związanymi terytorialnie.

jednostek terytorialnych. Konsekwencją jest oczywisty tytuł państwa do wyrażania niezależności władzy przez regulowanie stosunków prawnych na własnym terytorium. W istocie terytorialność pełni funkcję ochrony przed wkraczaniem w obszar suwerenności państwa i jednocześnie jest podstawową normą/zasadą powstrzymującą państwo przed naruszaniem suwerenności i integralności innych państw.

W klasycznym rozumieniu na terytorium państwa jurysdykcja – co do zasady – jest wyłączna, pełna i samodzielna, co oznacza, że akty prawne danego państwa oraz stosunki prawne nie podlegają kompetencji organów państw obcych<sup>565</sup>. Tylko organy danego państwa wykonują kompetencje na jego obszarze, organy innego państwa zaś nie są uprawnione do wykonywania swojej władzy w jakiegokolwiek formie na tym terytorium. Patrząc na to zagadnienie z innej perspektywy, zasada terytorialności tworzy domniemanie, że państwo nie ponosi odpowiedzialności za wydarzenia (akty) mające miejsce poza jego terytorium<sup>566</sup>.

Kompetencja do stanowienia i stosowania prawa odnosi się do osób przynależnych (obywateli) i wszystkich innych podmiotów, które znalazły się na terytorium państwa, do przedmiotów znajdujących się na tym terytorium i stanów, które na nim zachodzą. Obecność i aktywność na terytorium państwa to dwie tradycyjne podstawy terytorialnej jurysdykcji/terytorialności.

Terytorium jest podstawową, niekwestionowaną bazą jurysdykcji, na której państwa wciąż polegają w wykonywaniu swoich kompetencji, choć niejednokrotnie różnorodność ujęć terytorialnego łącznika prowadzi do konfliktu jurysdykcji. C. Ryngaert twierdzi, że przez to, że zasada terytorialności jest otwarta na różne interpretacje (w rozwoju historycznym, w różnych systemach prawnych, w różnych dziedzinach prawa) i może uzasadniać wykonywanie jurysdykcji na podstawie słabych czy sztucznych terytorialnych związków, czasami stwarza więcej problemów niż jest w stanie rozwiązać<sup>567</sup>. Podobne stanowisko przyjmuje J. Scott, która pisze: “There is uncertainty and disagreement about what counts, and what should count, as a territorial connection for the purpose of distinguishing between the exercise of territorial and extraterritorial jurisdiction”<sup>568</sup>. Nie oznacza to, że inne czynniki (związki, łączniki) nie nastroczają podobnych, a może nawet większych problemów, prowadząc do konfliktów jurysdykcyjnych<sup>569</sup>.

<sup>565</sup> J. Kranz, *Suwerenność państwa...*, s. 106.

<sup>566</sup> N. Wenzel, *Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2008, pkt 5; I. Kanalan, *Extraterritorial State Obligations Beyond the Concept of Jurisdiction*, “German Law Journal” 2018, vol. 19, no. 1, s. 44 i n.; R. Lawson, *The Concept of Jurisdiction and Extraterritorial Acts of State*, [w:] G. Kreijen et al. (eds.), *State, Sovereignty...*, s. 281 i n.

<sup>567</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 50.

<sup>568</sup> J. Scott, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, “The American Journal of Comparative Law” 2014, vol. 62, s. 89.

<sup>569</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 100.

Terytorium państwa, choć klasycznym i podstawowym, nie jest jedynym tytułem do sprawowania jurysdykcji. W rozwoju prawa międzynarodowego wykształciło się więcej podstaw prawodawczej, orzeczniczej i wykonawczej aktywności państwa. Można powiedzieć, że inne podstawy jurysdykcji, a dokładniej podstawy ekstraterytorialności, powiązane są także, podobnie jak terytorium, z definicją państwa. Są nimi ludność i niezależna władza<sup>570</sup>. Nie są one wcale słabszym wyrazem suwerenności państwa<sup>571</sup>. W powiązaniu z koncepcją norm zezwalających można powiedzieć, że jurysdykcja państwa jest dopuszczalna, gdy państwo wykaże uzasadniony interes oparty na terytorialnych, personalnych lub innych (przedmiotowych) związkach z państwem sprawy, która ma być uregulowana<sup>572</sup>. W konsekwencji daje to podstawy do szerokiego zakresu działań zarówno na terytorium państwa, jak i poza nim.

### 3.4.3. Ekstraterytorialność

Tak jak niejednoznaczne jest pojęcie jurysdykcji państwa, tak nie ma uniwersalnej i powszechnie zaakceptowanej definicji ekstraterytorialności. Szeroki rzeczowy zakres spraw należących do różnych dziedzin prawa, a objętych tym pojęciem, utrudnia uogólnioną, systemową analizę i wyciągnięcie wniosków na temat statusu koncepcji w publicznym prawie międzynarodowym<sup>573</sup>. W encyklopedycznym ujęciu pojęcie ekstraterytorialności albo ekstraterytorialnej jurysdykcji odnosi się do kompetencji państwa w zakresie stanowienia, stosowania i egzekwowania reguł postępowania w odniesieniu do osób, mienia i zdarzeń poza jego terytorium<sup>574</sup>. A Orakhelashvili pisze, że jeżeli potraktujemy aktywność innego państwa (*governmental activity*) na zagranicznym terytorium literalnie, to w zakres znaczenia wchodzi wszystko, co wiąże się z działaniem jednego państwa na terytorium drugiego: od agresji wojennej do działań wojennych w ramach samoobrony, od okupacji terytorium do transgranicznego uprowadzenia, od wyrządzenia transgranicznej szkody w środowisku do awaryjnego lądowania samolotu na terytorium państwa. Historycznie rzecz ujmując, legalność ekstraterytorialnej aktywności ma różne podstawy i konteksty<sup>575</sup>.

Nośnikiem wielu historycznych ekstraterytorialnych rozwiązań jest prawo konsularne, warto więc sięgnąć do literatury z tego zakresu w poszukiwaniu definicji ekstraterytorialności. L.T. Lee i J. Quigley podają, że pod pojęciem ekstraterytorialności

<sup>570</sup> *Ibidem*, s. 39 i cyt. literatura.

<sup>571</sup> *Ibidem*, s. 37.

<sup>572</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>573</sup> M.T. Kamminga, *Extraterritoriality...*, pkt 2. Podobnie A.J. Colangelo, *What is Extraterritorial...*, s. 1352. W literaturze pojawiają się głównie opracowania dotyczące prawa karnego i prawa gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa konkurencji.

<sup>574</sup> M.T. Kamminga, *Extraterritoriality...*, pkt 1.

<sup>575</sup> A. Orakhelashvili, *Governmental Activities...*, pkt 1.

rozumie się wyjęcie spod lokalnej jurysdykcji albo rozciągnięcie jurysdykcji poza granice państwa<sup>576</sup>. To awers i rewers tej samej sytuacji, którą należy odróżnić od „eksterytorialności”. Ten ostatni termin odnosi się tylko do immunitetów (dyplomatycznych) wynikających z prawa międzynarodowego, podczas gdy termin „ekstraterytorialność” oznacza pierwszeństwo innych zasad (tu konkretnie zasady obywatelstwa – B.K.) nad zasadą terytorialności<sup>577</sup>.

Ekstraterytorialne wykonywanie jurysdykcji dotyczy wszystkich kategorii jurysdykcji państwa, chociaż zasady, zakres i metody wykonywania każdej z nich istotnie się różnią. W kontekście wzajemnych relacji między różnymi rodzajami jurysdykcji państwa pojawia się istotne rozróżnienie między sferą publicznoprawną i prywatnoprawną. Szczególny charakter jurysdykcji administracyjnej państwa, należącej do sfery publicznoprawnej, podobnie jak jurysdykcji karnej<sup>578</sup>, powoduje nałożenie znacznie większych ograniczeń i ustalenie ściślejszych reguł jej wykonywania. Przede wszystkim zaś podkreśla się, że co do zasady w sferze publicznoprawnej sfery stanowienia i stosowania prawa pokrywają się<sup>579</sup>. Ponadto, jak podkreśla M. Wasiński w odniesieniu do jurysdykcji legislacyjnej, będącej aspektem jednolitej w tej mierze idei suwerenności, skoro „przepisy odnoszące się do stosunków publicznoprawnych formułują pewne obowiązki określonych podmiotów względem suwerena, bądź też kształtują mechanizmy działania organów państwowych, to [...] uznać należy, że rozciągnięcie ich obowiązywania na obce terytorium stanowić może – z teoretycznego punktu widzenia i co do zasady – większe wyzwanie dla suwerenności drugiego państwa niż takie rozszerzenie zakresu mocy wiążącej norm prywatnoprawnych”<sup>580</sup>. W związku z tym „prawnomiędzynarodowy test dopuszczalności ekstraterytorialnej legislacji bardziej restryktywny będzie w odniesieniu do norm z zakresu prawa publicznego”<sup>581</sup>. Większy ciężar naruszeń suwerenności innego państwa prowadzi do szczególnego kwalifikowania przesłanek służących do wyznaczania granic, w jakich państwo może legalnie realizować swe kompetencje władcze.

Poszukując jednak jakichś wspólnych zasad ekstraterytorialnej jurysdykcji, należy stwierdzić, że zgodnie z ustalonymi w prawie zwyczajowym zasadami, po pierwsze,

<sup>576</sup> L.L. Lee, J. Quigley, *Consular Law and Practice. Third Edition*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 7 i cyt. literatura.

<sup>577</sup> *Ibidem*, s. 7. Wcześniej podobnie W.W. Willoughby, *Fundamental Concepts of Public Law*, 1<sup>st</sup> ed. 1924, reprint wydawca F.B. Rothman, 1995, s. 394. Autor pisał „When persons, – diplomatic officials for example, – are treated as exempt from the ordinary jurisdiction of the State within whose territory they are, there exists a situation that can properly be spoken of as extraterritorial. [...] When a State asserts a jurisdiction over persons or things outside its own territorial limits, there is presented a case of extraterritoriality”. Zob. też K. Załucki, *Extraterritorial Jurisdiction...*, s. 404.

<sup>578</sup> Różnice między jurysdykcją cywilną a jurysdykcją karną analizuje T. Ostropolski, [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo...* s. 96-98.

<sup>579</sup> T. Ostropolski, [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo...*, s. 97.

<sup>580</sup> M. Wasiński, *Jurysdykcja legislacyjna państwa...*, s. 61.

<sup>581</sup> *Ibidem*, s. 61.

wymagane jest istnienie rzeczywistego (autentycznego) związku państwa z osobą, mieniem czy sytuacją poza granicami państwa. Po drugie, granicą ekstraterytorialnej jurysdykcji jest zasada nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państwa. M. Wasiński dodaje, że konieczność maksymalnego zabezpieczenia suwerennych praw innego państwa wymaga, by jurysdykcja realizowana była w sposób respektujący zasadę proporcjonalności<sup>582</sup>.

Podstaw ekstraterytorialnej jurysdykcji nie da się logicznie wydedukować z zasady terytorialności (*a contrario*). Można tylko powiedzieć, że są to inne przyczyny niż terytorialny związek z państwem<sup>583</sup>. Jako wyjątki od fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego – suwerenności państw i nieinterwencji w ich sprawy wewnętrzne – są one wyrazem „społecznej potrzeby chwili” (*social expediency*)<sup>584</sup>. Państwom pozostawiony jest przy tym przez prawo międzynarodowe szeroki zakres dyskrekcji<sup>585</sup>. Jest to, jak się wydaje, konsensus między regułą opartą na normie zezwalającej a nieograniczoną jurysdykcją państw z historycznego orzeczenia w sprawie Lotus. Jak podkreśla C. Ryngaert, wynik zastosowania reguły normy zezwalającej albo zakazującej może być ten sam, ale inne rozłożenie ciężaru dowodu może spowodować (zawężenie lub) rozszerzenie ekstraterytorialnej jurysdykcji<sup>586</sup>.

Do tzw. *first-level principles of reasonableness*<sup>587</sup>, obok zasady terytorialności, należą uznane, choć nie w tym samym stopniu niekontrowersyjne, zasady: aktywnego obywatelstwa, pasywnego obywatelstwa, ochrony (podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa) i uniwersalizmu. Pozwalają one wstępnie ustalić, czy między państwem a osobą czy zdarzeniem zachodzi rzeczywisty związek uzasadniający jurysdykcję danego państwa. Konflikty jurysdykcyjne rozstrzygane są następnie za pomocą reguł drugiego stopnia (*second-level rule-based framework of permissible jurisdiction assertions*), które gwarantują, że osoby nie staną się podmiotami zwielokrotnionych ciężarów<sup>588</sup>.

Zasadą wykorzystywaną powszechnie przez państwa, która niemniej wywołuje szczególną dyskusję w doktrynie prawa międzynarodowego, jest tzw. „doktryna skutku”, określana także jako zasada „obiektywnej jurysdykcji terytorialnej”<sup>589</sup>. Znajduje ona zastosowanie głównie w sferze prawa stosunków gospodarczych, przede wszystkim prawa ochrony konkurencji. Swoiste łączniki wytworzyło też międzynarodowe prawo

<sup>582</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>583</sup> J. Scott definiuje ekstraterytorialność w następujący sposób: „The application of a measure triggered by something other than a territorial connection with the regulating state”, *eadem*, *Extraterritoriality and Territorial Extension...*, s. 90.

<sup>584</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 35.

<sup>585</sup> M.T. Kamminga, *Extraterritoriality...*, pkt 9; J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 31-33.

<sup>586</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 35.

<sup>587</sup> *Ibidem*, s. 101 i n.

<sup>588</sup> *Ibidem*, s. 100.

<sup>589</sup> S. Dudzik, *Współpraca Komisji Europejskiej...*, s. 170-171.

ochrony praw człowieka. Kwestia ekstraterytorialnych obowiązków państw w zakresie ochrony praw człowieka nie może być jednak rozstrzygnięta w sposób ogólny dla wszystkich traktatów, każdy z nich bowiem inaczej formułuje zakres terytorialnego zastosowania<sup>590</sup>, a ponadto wpływ na kwestię jurysdykcji, a tym samym odpowiedzialność państw, ma *case-law* wynikające ze stosowania traktatów<sup>591</sup>.

Różnorodność podstaw jurysdykcji w poszczególnych dziedzinach prawa, niejednolite rozumienie łączników tak samo nazwanych potwierdza tylko tezę W. Menga<sup>592</sup>, że nie jest możliwe określenie wymaganego „łącznika” (określanego przez niego mianem „minimalnego kontaktu” – *minimum contact rule*) *a priori* dla wszystkich pól jurysdykcji.

W nawiązaniu do różnych rodzajów jurysdykcji, niezależnie od sposobu ujęcia poszczególnych zakresów, zgodnie uznaje się, że wykonywanie ekstraterytorialnie kompetencji w zakresie prawodawstwa (*prescriptive jurisdiction, legislative jurisdiction*) i orzecznictwa (*adjudicative jurisdiction, judicial jurisdiction*) jest dozwolone, gdy istnieje wspomniany wystarczający (w różnych propozycjach doktrynalnych określany jako minimalny, bliski, istotny i bezpośredni) związek (*jurisdictional link*) między państwem

<sup>590</sup> Zob. G. Raimondo, *Jurisdiction over the EIBM System...*, s. 7-9. Przykładowo Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. (Konwencja genewska) zawiera w art. 40 klauzule o terytorialnym zastosowaniu. Jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień powstającym na tle stosowania konwencji jest zakres terytorialny obowiązywania zasady *non-refoulement* (art. 32 i art. 33 konwencji). W literaturze wyrażany jest pogląd – choć nie jest to wykładnia Konwencji genewskiej powszechnie aprobowana w praktyce państw – sprowadzający się do twierdzenia, że istotną kwestią w ocenie terytorialnego zakresu obowiązywania zasady *non-refoulement* jest nie to, czy określone działania (zaniechania) naruszające zakaz były podejmowane na terytorium państwa, ale to, czy były dokonane przez państwo bądź w jego imieniu lub zostały zaakceptowane przez państwo. W konsekwencji zasada ma zastosowanie zawsze wtedy, gdy działania (zaniechania) mogą być przypisane państwu, niezależnie od tego, czy miały miejsce na jego terytorium, czy też nie (E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, [w:] E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 159-160). W tym sposobie interpretacji zasady chodzi o przyjęcie standardu porównywalnego ze standardem ochrony gwarantowanej Europejską Konwencją, która wprawdzie nie zawiera prawa do azylu, ale prawo to wyprowadza się z art. 3, zakazującego tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, a więc chroniącego także w sposób pośredni przed *refoulement*. W kwestii praw osób poszukujących azylu ogólne zasady wykonywania jurysdykcji przypomniał ETPC w wyroku w sprawie *Hirsi Jamaa i in. v. Włochy*, sprawa nr 27765/09, wyrok z dnia 23 lutego 2012 r. Sąd podkreślił m.in., że w odniesieniu do wykonywania jurysdykcji na pełnym morzu specyfika miejsca nie uzasadnia istnienia strefy poza prawem, gdzie jednostki nie podlegają reżimowi żadnego systemu prawnego umożliwiającego im korzystanie z praw i gwarancji chronionych przez Europejską Konwencję, które państwa zobowiązały się zapewnić każdej osobie pozostającej pod ich jurysdykcją (pkt 178 uzasadnienia wyroku). Zob. także B. Mikołajczyk, *Nie ma stref wolnych od praw człowieka – ochrona praw imigrantów na wodach międzynarodowych – glosa do wyroku ETPCz z 23.02.2012 r. w sprawie Hirsi Jamaa i inni v. Włochy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 1, s. 49 i n.

<sup>591</sup> Tytułem przykładu, w zakresie (ekstraterytorialnej) jurysdykcji państwa wynikającej z art. 1 Europejskiej Konwencji, ETPCz – traktując elastycznie pojęcie jurysdykcji użyte w art. 1 Konwencji – sformułował swoiste kryterium „całkowitej efektywnej kontroli” nad danym terytorium lub jego częścią. Trybunał w Strasburgu wymaga, aby miejsce (obszar) poza terytorium państwa, osoba, która w takim miejscu się znajduje, czy zdarzenie zachodzące w takim miejscu podlegały faktycznej władzy i kontroli państwa o trwałym charakterze; więcej zob. G. Raimondo, *Jurisdiction over the EIBM System...*, s. 9-21.

<sup>592</sup> Cyt. za S. Dudzik, *Współpraca Komisji Europejskiej...*, s. 170 i cyt. literatura.

a zdarzeniem (sytuacją osoby) poza terytorium państwa. Granice dopuszczalności jurysdykcji ekstraterytorialnej określane są w literaturze także w sposób negatywny, tzn. przez wskazanie, że „państwo nie jest uprawnione do sprawowania jurysdykcji w odniesieniu do spraw, osób i rzeczy, które w sposób oczywisty nie mają z nim żadnego związku, bądź też gdy związek ten istnieje, lecz jest tak odległy, że zastosowanie jego prawa w odniesieniu do określonej sprawy prowadziłoby do nonsensownego bądź oczywiście niesłusznego rozstrzygnięcia”<sup>593</sup>. Drugi limit wyznaczany miałby być przez test „racjonalności”, zaś sama racjonalność określana być powinna przy uwzględnieniu wielu istotnych w danej sytuacji czynników<sup>594</sup>.

Reżim prawny odnoszący się do ekstraterytorialności w zakresie *enforcement/ executive* (jurysdykcja egzekwująca/egzekucyjna) jest klarowniejszy – jurysdykcja jest prawie wyłącznie terytorialna<sup>595</sup>. Organy administracji publicznej działają wyłącznie w granicach terytorialnych rodzimego państwa, a poza nim tylko na podstawie specjalnej zezwalającej normy prawa międzynarodowego i nawet te wyjątki są kontestowane. Ponadto w przypadku tego rodzaju jurysdykcji wymagana jest zgoda (autoryzacja) innego państwa (państwa przyjmującego)<sup>596</sup>. Ściśle terytorialny charakter tej jurysdykcji jest utrwalony w prawie międzynarodowym i jest refleksem zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innego państwa i poszanowaniem dla jego terytorialnej integralności<sup>597</sup>. Stąd też o ile prawo (międzynarodowe i krajowe) zezwala czy zachęca do ekstraterytorialnego prawodawstwa i sądowego stosowania prawa, rozwija i przerabia zasady ekstraterytorialnej kompetencji państwa w tym zakresie, to prawo ekstraterytorialnego administracyjnego wykonywania prawa jest statyczne. Z tego też powodu cieszy się niepomierne mniejszym zainteresowaniem doktryny prawa<sup>598</sup>. Jako sprawa prawa krajowego jest traktowana głównie jako kwestia polityczna<sup>599</sup>. Jak zauważa M. Kruś, „poczucie suwerenności i sprawowania władzy ujawnia się nie na poziomie tworzenia prawa, ale jurysdykcji administracyjnej. Wtedy dochodzi bowiem do rozstrzygnięcia w konkretnych i indywidualnych przypadkach”<sup>600</sup>. Jako sprawa prawa międzynarodowego pozostaje ściśle związana z terytorium, tzn. państwo jest generalnie postrzegane jako podmiot

<sup>593</sup> M. Wasiński, *Jurysdykcja legislacyjna państwa...*, s. 68 i cyt. literatura.

<sup>594</sup> *Ibidem*, s. 68.

<sup>595</sup> A.J. Colangelo, *What is Extraterritorial...*, s. 1311-1312; C. Ryngaert, *Jurisdiction...*, s. 155.

<sup>596</sup> Zob. też komentarz do § 401 Restatement Fourth.

<sup>597</sup> A. Mills, *Rethinking Jurisdiction...*, s. 195.

<sup>598</sup> Właściwie dyskusja toczy się głównie wokół ekstraterytorialnych podstaw jurysdykcji w zakresie stanowienia prawa. Wszystkie cytowane publikacje, po mniej lub bardziej rozbudowanej części wstępnej i definicyjnej, ograniczają się do analizy jurysdykcji normodawczej i/lub orzeczniczej.

<sup>599</sup> A.J. Colangelo, *What is Extraterritorial...*, s. 1311.

<sup>600</sup> M. Kruś, *Współdecydowanie organów państw członkowskich na podstawie rozporządzenia (WE) NR 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, LEX.



posiadający monopol władzy wykonawczej w ramach własnych granic. Na koniec można dodać, że jurysdykcja ekstraterytorialna w zakresie *enforcement/executive* to jedna z najbardziej drażliwych sytuacji między państwami. W pięciostopniowej skali oznacza czwarty stopień, następnym to już otwarty konflikt<sup>601</sup>.

#### 4. Kompetencja i jurysdykcja w prawie administracyjnym

Osobnego wyjaśnienia wymagają pojęcia jurysdykcji i kompetencji na gruncie prawa administracyjnego, przybierają one bowiem szczególne znaczenie. Wprowadzenie pojęcia jurysdykcji do słownika administratywistów – w drodze zapożyczenia z nauki prawa postępowania cywilnego – zawdzięczamy M. Zimmermannowi<sup>602</sup>. Koncepcję jurysdykcji administracyjnej rozwinął następnie J. Zimmermann, proponując statyczne i dynamiczne jej ujęcie. W pierwszym znaczeniu należy ją rozumieć jako akt jurysdykcji, dokonujący konkretyzacji i indywidualizacji ogólnej i abstrakcyjnej normy materialnego prawa administracyjnego. W drugim – jurysdykcja administracyjna oznacza zespół czynności organu administracyjnego, dokonywanych w ramach sformalizowanej procedury (stanowiącej mechanizm stosowania prawa materialnego) i prowadzących do wydania kończącego postępowanie konkretne i indywidualne aktu jurysdykcji<sup>603</sup>. Ponownie podejmując temat jurysdykcji w monografii *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, J. Zimmermann zauważa, że „słowo to jest zazwyczaj stosowane w odniesieniu do działalności sądów powszechnych. One bowiem sprawują «jurysdykcję», czyli orzekają o prawach i obowiązkach jednostek. Ponieważ jednak o prawach i obowiązkach orzekają również organy administracji publicznej, słowo to zostało przeniesione do prawa administracyjnego, a w istocie do postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji, nazwanego postępowaniem jurysdykcyjnym. W tym kontekście określenie to zostało powszechnie przyjęte, choć są pewne opory, żeby działalność decyzyjną administracji nazwać właśnie jurysdykcją”<sup>604</sup>.

<sup>601</sup> K. Załucki, *Extraterritorial jurisdiction...*, s. 406 i cyt. literatura.

<sup>602</sup> M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, PWN, Wrocław 1967, s. 433 i n.

<sup>603</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 5-6.

<sup>604</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 15. Autor uważa to pojęcie za kluczowe dla pokazania różnicowania postępowań administracyjnych (a dla potrzeb pracy – dokonania metodologicznych wyborów). Pojęcie postępowania jurysdykcyjnego jako postępowania zmierzającego do wydania decyzji, uregulowanego przede wszystkim w Kodeksie postępowania administracyjnego, zostało powszechnie przyjęte. Obok takiego postępowania wyodrębnia się postępowania niejurysdykcyjne (pozajurysdykcyjne), które prowadzone w ramach administracji publicznej albo wywodzą się z postępowania jurysdykcyjnego albo nicostro do niego odsyłają lub też formułują własne reguły, *ibidem*, s. 16.

W kontekście współpracy administracji publicznej w ramach zintegrowanej administracji UE proceduralne ujęcie jurysdykcji administracyjnej wydaje się niewystarczające. Uniwersalną i pojemną definicję jurysdykcji (organu państwa) zaproponował M. Szydło<sup>605</sup>. Może być wykorzystywana na potrzeby różnych gałęzi prawa<sup>606</sup>. Zdaniem autora pojęcie to ma dwa podstawowe znaczenia. „Po pierwsze, może ono oznaczać upoważnienie dla określonego organu państwa (np. dla organu ustawodawczego, administracyjnego lub sądowego) do stosowania pewnych norm prawnych w sposób autorytatywny, czyli w ten sposób, że akty będące następstwem tego rodzaju stosowania prawa będą posiadały moc bezwzględnie wiążącą swoich adresatów i nie będą mogły być przez nich dowolnie kwestionowane. W tym sensie «jurysdykcją» jest w istocie upoważnieniem określonych organów państwa do stosowania prawa w sposób władczy, przy czym wspomniane tutaj upoważnienie wynika zawsze z określonej normy kompetencyjnej, legitymującej władcze działania organów w postaci stosowania prawa. [...] Po drugie, «jurysdykcja» w znaczeniu prawnym może oznaczać samo to – polegające na władczym stosowaniu prawa – działanie (zespół czynności), do którego podjęcia dana norma kompetencyjna upoważniła określony organ. W takim układzie «jurysdykcja» to władcze działania organów państwa stosujących prawo i korzystających w tym zakresie z przysługujących im kompetencji. Należy przy tym przyjąć, że «jurysdykcja» w tym drugim rozumieniu obejmuje także finalne rezultaty wzmiankowanych działań, przejawiające się we władczych aktach organów państwa (np. ustawy, decyzje administracyjne, wyroki sądowe)”<sup>607</sup>.

W odniesieniu do organów administracji publicznej upoważnienie, o którym mowa w zacytowanej definicji, oznacza kompetencję rozumianą na gruncie prawa administracyjnego szeroko. Kompetencja administracyjna jest „specjalną kategorią kompetencji ogólnej i znaczenie tego słowa w prawie administracyjnym jest odmienne niż w teorii prawa”<sup>608</sup>. Kompetencja w nauce prawa administracyjnego jest definiowana najczęściej jako możliwość działania, ale w pojęciu kompetencji zawarty jest także co najmniej równorzędny aspekt obowiązku podejmowania określonych działań<sup>609</sup>. W szerokim ujęciu pojęcie kompetencji administracyjnej obejmuje upoważnienie organów administracji

<sup>605</sup> M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa...*, s. 10.

<sup>606</sup> Autor definicji używa jej następnie jedynie na potrzeby postępowania upadłościowego.

<sup>607</sup> M. Szydło wyjaśnia w przypisie znaczenie terminu „stosowanie prawa”, które to wyjaśnienie powinno znaleźć się także tutaj. „Upoważnienie organów ustawodawczych do tworzenia nowych norm prawnych także jest upoważnieniem do stosowania prawa, jako że ustanawianie nowych norm również jest przejawem stosowania prawa, a konkretnie jest to przejaw stosowania norm (kompetencyjnych) wyższego rzędu, najczęściej zawartych w przepisach rangi konstytucyjnej”, M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa...*, s. 10.

<sup>608</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 160. O możliwości i przydatności zastosowania na gruncie nauki prawa administracyjnego teoretycznoprawnych koncepcji kompetencji zob. M. Matczak, *Kompetencja organu...*, LEX.

<sup>609</sup> *Ibidem*. Por. W. Jakimowicz, *Konstrukcja tak zwanego domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 233 i n.

publicznej do stanowienia aktów normatywnych (kompetencja prawotwórcza), do wydawania aktów indywidualnych oraz do podejmowania innych niż wydawanie decyzji (postanowień) czynności lub działań prawnie doniosłych (kompetencja do stosowania prawa)<sup>610</sup>. W literaturze wskazuje się również, że dla podstawy tworzenia prawa przez administrację szuka się innych terminów, zachowując termin „kompetencja” dla procesu stosowania prawa<sup>611</sup>. Jest zatem kompetencja w tym znaczeniu uprawnieniem organów danego państwa do rozpoznawania i rozstrzygania spraw administracyjnych oraz do stosowania środków przymusu służących doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków publicznoprawnych.

Jurysdykcja administracyjna będzie zatem kompetencją do wykonywania władzy administracyjnej (władzy wykonawczej), przejawem władzy rozstrzygania (orzekania) i egzekwowania prawa. Na gruncie nauki prawa administracyjnego pojęcie jurysdykcji wykazuje ustrojowe, materialnoprawne i procesowe konotacje<sup>612</sup>. Wynika to po części z faktu, że kompetencja stanowi pewną syntezę administracyjnych rozwiązań ustrojowych, materialnoprawnych i procesowych. W literaturze tę złożoność i wielowymiarowość sytuacji prawnej organu administracji publicznej uwypukla się przez wskazanie różnic między pojęciami kompetencji, właściwości, zakresu działania i zadań (norm zadaniowych) administracji publicznej, przynależnych do siatki pojęciowej właściwej prawu ustrojowemu, materialnemu lub procesowemu<sup>613</sup>.

Organ administracji publicznej nie może bez kompetencji ani istnieć, ani realizować swojego podstawowego zadania, jakim jest realizacja interesu publicznego<sup>614</sup>. Kompetencja należy do aksjomatów prawa administracyjnego (cechy prawa administracyjnego)<sup>615</sup>.

<sup>610</sup> Zob. M. Matczak, *Kompetencja organu...*, LEX; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 171.

<sup>611</sup> M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w nauce...*, nb 26.

<sup>612</sup> Zob. P. Gołaszewski, *Podstawowe zagadnienia międzynarodowego prawa postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń...*, t. II, s. 233-234. M. Niedźwiedz podkreśla, że na gruncie prawa publicznego (administracyjnego) pojęcie jurysdykcji ma związek z prawem materialnym, inaczej niż w prawie cywilnym, gdzie jest pojęciem procesowym, M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 412. M. Szydło podkreśla w tym kontekście różnice między jurysdykcją sądów na gruncie prawa cywilnego a jurysdykcją organów administracyjnych. Istotne różnice zasadzają się na związku między prawem a postępowaniem administracyjnym, co z kolei stanowi podstawową różnicę między materialnym prawem administracyjnym a prawem cywilnym. „W materialnym prawie administracyjnym nie ma nieautorytatywnej konkretyzacji i indywidualizacji norm tego prawa, gdyż dokonywana tutaj ich konkretyzacja oraz indywidualizacja ma od razu charakter autorytatywny (jest to więc jurysdykcja autorytatywna), przy czym tego rodzaju autorytatywna jurysdykcja jest jedynym sposobem stosowania dużej części norm materialnego prawa administracyjnego (pomijając te normy, które mają charakter bezpośrednio obowiązujący i które dla swojego zastosowania nie wymagają działań jurysdykcyjnych). Zwraca się ponadto uwagę na fakt, że autorytatywny akt administracyjny (akt jurysdykcji w znaczeniu statycznym) wykazuje i zespala w sobie równocześnie znamiona (cechy) właściwe dla czynności cywilnoprawnej oraz dla wyroku sądowego”, M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa...*, s. 10.

<sup>613</sup> Zob. M. Matczak, *Kompetencja organu...*, LEX.

<sup>614</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 161.

<sup>615</sup> *Ibidem*, s. 160-171.

Gdyby organy administracji publicznej nie posiadały kompetencji nie byłyby tymi/takimi organami. Szerzej można to ująć w ten sposób, że „bez kompetencji [...] nie mógłby istnieć ustrój administracji publicznej, a także nie mógłby on w ogóle funkcjonować”<sup>616</sup>.

Jak ustalił M. Matczak po przeglądzie stanowisk prezentowanych w doktrynie prawa administracyjnego, „analizy nauki prawa administracyjnego dotyczące kompetencji są – najczęściej w sposób nieuświadomiony – prowadzone w dwóch odmiennych kontekstach, a mianowicie w kontekście regulacji poziomej («organ administrujący – inny organ administrujący») oraz w kontekście relacji pionowej («organ administrujący – podmiot administrowany»)<sup>617</sup>. Istnienie tych dwóch podstawowych, i różnych zarazem kontekstów, jest charakterystyczne tylko dla prawa administracyjnego<sup>618</sup>. Jednocześnie widoczne w doktrynie dążenie do jednolitego scharakteryzowania kompetencji bierze się ze wzajemnych uwarunkowań między wyróżnionymi relacjami poziomą i pionową<sup>619</sup>.

W kontekście relacji poziomej „termin «kompetencja» odnosi się do sytuacji prawnej organu administracji publicznej rozpatrywanej w odniesieniu do sytuacji innych organów pozostających na tym samym poziomie hierarchicznym”<sup>620</sup>. „Efektem użycia terminu «kompetencja» w kontekście poziomym jest zaprezentowanie, w jaki sposób kompetencje przynależne jednemu organowi administracji są oddzielone od kompetencji innych organów. Dzięki takiemu użyciu możliwe jest rozstrzygnięcie, który z organów administracji publicznej ma wykonywać daną kompetencję”<sup>621</sup>. Za synonim terminu „kompetencja” w relacji poziomej można uznać termin „właściwość”, ponieważ posiadanie kompetencji ocenia się tylko pod względem relacji do innych organów administracji publicznej, nie zaś pod względem zakresu czy treści samej kompetencji<sup>622</sup>, co jest z kolei kluczowe dla określenia przedmiotu kompetencji w relacji pionowej.

W przypadku kontekstu relacji pionowej termin „kompetencja” odnosi się do relacji między organem administracji publicznej a podmiotami mu podporządkowanymi: podmiotami administrowanymi lub innymi organami administracji, np. organami podporządkowanymi w relacji nadzoru<sup>623</sup>. Są to, inaczej mówiąc, sytuacje ingerencji administracji.

<sup>616</sup> *Ibidem*, s. 161.

<sup>617</sup> M. Matczak, *Kompetencja organu...*, LEX. Jak dalej konkluduje M. Matczak, w każdym z tych kontekstów autorzy prowadzący rozważania stawiają sobie inne cele badawcze oraz formułują konkluzje o odmiennym charakterze, niemniej jednak w nauce prawa administracyjnego dąży się do jednolitego scharakteryzowania kompetencji, bez względu na kontekst prowadzonych rozważań.

<sup>618</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 161.

<sup>619</sup> Zob. M. Matczak, *Kompetencja organu...*, LEX.

<sup>620</sup> M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w nauce...*, nb 1.

<sup>621</sup> *Ibidem*.

<sup>622</sup> *Ibidem*, nb 4.

<sup>623</sup> *Ibidem*.

Warto także zwrócić uwagę na spostrzeżenie M. Matczaka, że „nauka prawa administracyjnego interesuje się przede wszystkim analizą dokonywaną z wewnętrznego punktu widzenia, a więc analizuje relacje pionowe (sytuacje ingerencji administracji), a pomocniczo korzysta z perspektywy zewnętrznej (analiza relacji poziomej). Dzieje się tak dlatego, że to właśnie ustalenie organu administracji właściwego do podjęcia czynności w danej sprawie ma charakter pomocniczy w stosunku do ustalenia umocowania do ingerencji w sytuacje prawne podmiotów administrowanych, a nie odwrotnie. Ustalenia pierwszego typu mają charakter organizacyjny, wewnętrzny; ustalenia drugiego typu są kwestią ustalenia legitymacji dla określonych działań i mają przede wszystkim znaczenie dla tzw. zewnętrznej sfery działalności administracji. Nie prowadzi się natomiast rozważań o odwrotnym kierunku uzasadniania, a więc takich, w którym analiza umocowania do ingerencji byłaby potrzebna do ustalenia właściwego organu”<sup>624</sup>.

## 5. Kompetencje i jurysdykcja Unii Europejskiej

### 5.1. Zasada przyznania (zasada kompetencji powierzonych)

Traktat z Lizbony potwierdził stosowanie zasady przyznania (art. 5 ust. 1 zd. 1 TUE), określanej także jako zasada kompetencji powierzonych (atrybucyjnych). Zasada ta wyznacza granice kompetencji UE i oznacza, że Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów (art. 3 ust. 6 i art. 5 ust. 2 zd. 1 TUE) i realizuje te kompetencje w określonych formach (art. 288, art. 296 TFUE). Uzupełnieniem zasady kompetencji przyznanych jest regulacja art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 zd. 2 TUE, zgodnie z którą wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich<sup>625</sup>. Zasada przyznania odgrywa kluczową rolę w procesie kreacji ponadnarodowości jako cechy UE i stanowionego przez nią prawa. Przekazanie kompetencji przez państwa tej szczególnej organizacji międzynarodowej jest warunkiem *sine qua non* powstania wspólnoty prawa. C. Mik podkreśla, że szczególny status Unii Europejskiej wiąże się m.in. ze znaczącym zakresem i stopniem intensywności powierzonej władzy oraz zaawansowanymi metodami i instrumentami integracji<sup>626</sup>.

Zasada przyznania pozostaje głównie w obszarze zainteresowań badawczych przedstawicieli doktryny prawa europejskiego, a także konstytucjonalistów. Spojrzenie z obu tych

<sup>624</sup> *Ibidem*, nb 66.

<sup>625</sup> Przepisy te mają jedynie charakter opisowy i deklaracyjny, choć dzięki nim zasada kompetencji przyznanych została wzmocniona, zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 74, 77.

<sup>626</sup> C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 80. Należy dodać, że autor celowo posługuje się sformułowaniem „powierzenie władzy”, które wprawdzie należy do języka politologii, ale obrazowo wyraża istotę sprawy, *ibidem*, s. 80-81.

perspektyw charakteryzuje się, co zrozumiałe, nieco odmienną optyką, choć – ryzykując pewne uproszczenia – można stwierdzić, że systematyka opracowań wskazuje na podobny katalog poruszanych zagadnień, wyjaśniających naturę powierzenia kompetencji UE i konsekwencje prawne tego aktu, zarówno dla porządków prawnych państw członkowskich, jak i dla samej Unii Europejskiej (systemu prawa UE)<sup>627</sup>. Dodatkowo prawnoeuropejska perspektywa dostarcza wiedzy na temat kompetencji Unii Europejskiej, ich typologii i delimitacji na podstawie traktatów oraz sposobów i form realizowania kompetencji<sup>628</sup>.

Zaczynając od ujęcia „państwowego”, można odwołać się do stanowiska K. Wojtyczka, który wskazuje, że w ujęciu ogólnym przedmiot aktu przekazania kompetencji organów władzy państwowej może być różnie określony. „Po pierwsze, państwo może przekazać innemu podmiotowi prawa międzynarodowego w całości zwierzchnictwo terytorialne nad określonym obszarem. Po drugie, możliwe jest przekazanie innemu podmiotowi prawa międzynarodowego zwierzchnictwa terytorialnego (praw zwierzchnich) w ściśle określonych dziedzinach nad określonym obszarem lub nad całym terytorium państwowym. Akt przekazania nie określa w tym przypadku szczegółowych kompetencji konkretnych podmiotów. Po trzecie, państwo może zrezygnować z wykonywania swojej władzy w zakresie, w jakim inne państwo wykonuje swoje zwierzchnictwo personalne. Po czwarte, państwo może powierzać innemu podmiotowi prawa międzynarodowego konkretne kompetencje zdefiniowane w akcie przekazania”<sup>629</sup>. Dalej autor podkreśla, że „przedmiotem przekazania na rzecz innych państw jest z reguły albo pełne zwierzchnictwo terytorialne, albo zwierzchnictwo terytorialne w określonych dziedzinach, natomiast przedmiotem przekazania na rzecz organizacji międzynarodowych są z reguły konkretne kompetencje przysługujące konkretnym organom tej organizacji”<sup>630</sup>.

Zgodnie z art. 90 Konstytucji przekazanie na jego podstawie może dotyczyć wszelkich kompetencji władczych: prawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, a także kompetencji władczych, których nie można zaliczyć do żadnej z tych trzech kategorii. Jeśli chodzi o władzę wykonawczą, to analiza pojęcia władzy państwowej prowadzi K. Wojtyczka do wniosku, że art. 90 Konstytucji nie dotyczy wszystkich kompetencji z zakresu tej władzy i że niektóre z nich mogą być przekazywane poza procedurą określoną w tym przepisie<sup>631</sup>.

<sup>627</sup> Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 99 i n. i C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 80 i n.

<sup>628</sup> Zob. np. T. Konstadinides, *The Competence of the Union*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, vol. I, Oxford University Press, Oxford 2018, s. 191 i n.

<sup>629</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 99.

<sup>630</sup> *Ibidem*, s. 99.

<sup>631</sup> *Ibidem*, s. 122-123. Chodzi tu przede wszystkim o kompetencje, które nie należą do istoty władzy wykonawczej.

Przepis art. 90 Konstytucji, określany jako klauzula integracyjna lub też – z uwagi na założony cel i istotne znaczenie ustrojowe – „konstytucyjny akt integracyjny”<sup>632</sup>, poddany był krytyce szczególnie z powodu braku określenia materialnych granic kompetencji niepodlegających przekazaniu<sup>633</sup>. Konstytucja określa jednak pewne nieprzekraczalne granice przekazywania kompetencji<sup>634</sup>. Dyskusja prowadzona przez przedstawicieli doktryny<sup>635</sup> znalazła swoisty finał w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r.<sup>636</sup> Trybunał orzekł, że „kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja. [...] Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres «wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących do ‘twardego jądra’, kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa» [...], których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelną Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”<sup>637</sup>.

Z perspektywy ponadnarodowej (prawa UE) istotne jest rozważenie rodzaju kompetencji UE, a w istocie podziału kompetencji między państwa członkowskie a UE<sup>638</sup>, oraz sposobu ich wykonywania. Wertykalny podział kompetencji odbywa się na dwóch płaszczyznach: na poziomie prawa pierwotnego, przez przepisy traktatowe o charakterze konstytucyjnym (art. 2-6 TFUE), oraz kompetencyjnym, zawierające upoważnienia do wydawania aktów prawa pochodnego (*via* art. 2 ust. 6 TFUE); na poziomie prawa pochodnego – przez ustalenie kompetencji organu UE (najczęściej Komisji Europejskiej) lub państwa członkowskiego do wykonania tego aktu. „Pierwszy podział odpowiada

<sup>632</sup> Zob. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4, s. 3 i n.

<sup>633</sup> Zob. R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, s. 105 i n.

<sup>634</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 302.

<sup>635</sup> Prześledził ją R. Balicki, *Funkcja...*, s. 105-107.

<sup>636</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.

<sup>637</sup> Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 284 i n.

<sup>638</sup> Tytuł I części pierwszej TFUE nosi nazwę „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”. Pojęcie podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie jest także pojęciem prawnym, zob. P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unią Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, R. 18, t. 4 (99), s. 83.

zatem na pytanie czy to Unia Europejska, czy też państwo członkowskie jest uprawnione do podjęcia działania w danej dziedzinie. Drugi odnosi się do tego, w jakim stopniu między państwo członkowskie a instytucje Unii Europejskiej rozkłada się ciężar zapewnienia skuteczności aktu przyjętego przez Unię Europejską<sup>639</sup>.

Zanim przejdziemy do krótkiej charakterystyki „kategorii i dziedzin kompetencji Unii” zdefiniowanych *expressis verbis* w TFUE (Tytuł I części pierwszej TFUE), należy zwrócić uwagę na włączenie do regulacji traktatowej klauzul domniemanych kompetencji UE (art. 352 TFUE i art. 216 ust. 1 TFUE)<sup>640</sup>. Mechanizmy przyznanych (powierzonych) kompetencji i domniemanych kompetencji nie są traktowane jako wykluczające się, lecz raczej przeplatające. Służą wyjaśnieniu źródła i zakresu kompetencji organizacji. Pod tym względem nie są w istocie różne – źródłem kompetencji Unii są państwa członkowskie i ich wola. Inaczej mówiąc, w celu skorzystania z domniemanych kompetencji te kompetencje muszą być przyznane organizacji.

Traktat z Lizbony daje podstawę do wyodrębnienia trzech obszarów kompetencyjnych: 1) zarezerwowany wyłącznie dla Unii; 2) dzielony pomiędzy Unię a państwa członkowskie, gdzie prawo Unii jest nadrzędne nad prawem państw członkowskich; 3) nieregulowany prawem unijnym bądź z którego Unia zrezygnowała, gdzie wyłączną władzę mają państwa członkowskie i pierwszeństwo ma prawo państw członkowskich<sup>641</sup>. Inny podział kompetencji UE wyróżnia dwie główne kategorie: kompetencje wyłączne i niewyłączne<sup>642</sup>. „Zakres kompetencji wyłącznych wyznacza zakres kompetencji niewyłącznych. Są to wszystkie pozostałe”<sup>643</sup>. Każdy rodzaj kompetencji obejmuje sprawy z zakresu przedmiotowo (rzeczowo) ujętej administracji publicznej (prawa administracyjnego).

Istota wyłącznych kompetencji sprowadza się do tego, że „jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii” (art. 2 ust. 1 TFUE). Zgodnie z art. 3 ust. 1 TFUE „Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach: a) unia celna; b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa”. Artykuł 3

<sup>639</sup> J. Maśnicki, *Podział kompetencji Unii Europejskiej a implementacja prawa pochodnego*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczurba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 90.

<sup>640</sup> Szerzej T. Konstadinides, *The Competence...*, s. 208 i n.

<sup>641</sup> J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony...*, s. 156.

<sup>642</sup> P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji...*, s. 84 i n.; J. Maśnicki, *Podział kompetencji Unii Europejskiej...*, s. 90.

<sup>643</sup> P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji...*, s. 102.



ust. 2 TFUE stanowi, że „Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.

Kompetencje niewyłączne w świetle regulacji traktatowych dzielą się na „kompetencje dzielone” i kompetencje „w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich”. W przypadku tych ostatnich UE nie zastępuje kompetencji państw we wskazanych dziedzinach<sup>644</sup>.

Wyróżnikiem grupy kompetencji dzielonych jest utrata kompetencji państw w wyniku wykonania kompetencji przez UE<sup>645</sup>. W literaturze opisuje się to jako skutek prekluzyjny czy działanie zasady preempcji (efekt zajętego pola)<sup>646</sup>. Formuła prawna brzmi następująco: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji” (art. 2 ust. 2 TFUE)<sup>647</sup>. Dwie

<sup>644</sup> Zgodnie z art. 6 TFUE „Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą: a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; b) przemysł; c) kultura; d) turystyka; e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; f) ochrona ludności; g) współpraca administracyjna”.

<sup>645</sup> Poza dziedziną badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej oraz dziedziną współpracą na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej.

<sup>646</sup> P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji...*, s. 102 i cyt. literatura; także A. Arena, *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles...*, s. 300 i n. Przez doktrynę sformułowany jest również tzw. efekt prekluzyjny (zablokowania). Dotyczy on administracji publicznej państw członkowskich UE oraz organów prawodawczych. „Treścią tego efektu jest zobowiązanie do niepodejmowania żadnych inicjatyw prawotwórczych oraz żadnych zmian w zakresie samego stosowania prawa, które byłyby sprzeczne z intencją prawodawcy unijnego, wywodzoną z nawet niewdrożonej jeszcze dyrektywy. Efekt prekluzyjny wyraża się także w zakazie takich modyfikacji przez te organy porządku prawnego i praktyki administracyjnej, które by utrudniały lub uniemożliwiały wdrożenie dyrektywy, a nawet w nakazie «wyczyszczenia przedpola prawnego», tzn. przygotowania systemu prawnego do pełnej i nieograniczonej, np. niespójnościami czy lukami wynikającymi z całego systemu prawa krajowego, recepcji norm *acquis*, które dopiero wejdą w życie po ich implementacji”, A. Nowak-Far, A. Michoński, *Krajowa administracja...*, s. 26.

Wniosek z powyższego jest taki, że środki tymczasowe muszą zbliżać krajowy porządek prawny do stanu docelowego, jakim jest osiągnięcie pełnej implementacji dyrektywy.

<sup>647</sup> Główne dziedziny, w których Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, to: „a) rynek wewnętrzny; b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie; c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; e) środowisko; f) ochrona konsumentów; g) transport; h) sieci transeuropejskie; i) energia; j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie”, a także badania, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczna oraz współpraca na rzecz

dziedziny – koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia (art. 2 ust. 3) oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 2 ust. 4) – nie zostały zaliczone ani do kompetencji wyłącznych, ani do kompetencji niewyłącznych i są traktowane jako oddzielne kategorie kompetencji<sup>648</sup>.

„Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny” (art. 2 ust. 6 TFUE). Ocena danej grupy kompetencji jest możliwa tylko w powiązaniu z przypisanymi do niej obszarami. Wykonywanie kompetencji UE podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

Pojęcie przekazania kompetencji oznacza upoważnienie organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej (konkretnie UE) do wykonywania władzy państwowej: władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Biorąc pod uwagę rodzaj kompetencji UE, który uwzględnia trójpodział władzy państwowej (określony rodzaj władzy państwowej), należy zauważyć, że traktaty upoważniają UE przede wszystkim do stanowienia prawa<sup>649</sup>. Dlatego też proces przekazywania kompetencji dotyczy przede wszystkim prawodawczych kompetencji organów władzy państwowej i z tego względu najbardziej dotyka krajowe organy legislacyjne<sup>650</sup>. Kompetencje władzy wykonawczej (administracji publicznej) realizowane są nadal przede wszystkim przez organy państw członkowskich. Nie posiadając dostatecznie rozbudowanej własnej administracji, Unia musi polegać na krajowych organach administracyjnych, na współpracy między nimi i między nimi a Komisją jako głównym organem władzy wykonawczej UE oraz innymi organami administracji unijnej. Krajowa administracja publiczna ciągle nie ma silnej konkurencji w wykonawczo-egzekucyjnej części systemu organizacyjnego UE, jednak trzeba podkreślić, że agencje europejskie stanowią tu pewien wyłom. Zakres ich władzy wykonawczej ulega rozszerzeniu, a opisywana Agencja Frontex stanowi przykład normatywnego i operacyjnego rozbudowywania potencjału administracji własnej UE. Przypomnieć należy, że dzieli ona odpowiedzialność z państwami członkowskim za europejski zintegrowany system zarządzania granicami zewnętrznymi.

Z przepisów powyższych wynika, że działalność instytucji unijnych ma głównie charakter prawodawczy, co w odniesieniu do rodzajów jurysdykcji oznacza jurysdykcję legislacyjną UE. Unia ma swój odrębny (autonomiczny) porządek prawny, który staje się

---

rozwoju i pomoc humanitarna. Ten szeroki zakres przedmiotowy kompetencji dzielonych nie jest jednak wyczerpujący, ponieważ art. 4 ust. 1 ustanawia domniemanie na rzecz kompetencji dzielonych. Przewiduje on, że Unia dzieli kompetencje z Państwami Członkowskimi, jeżeli traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w artykułach 3 i 6, czyli dziedzin objętych kompetencjami wyłącznymi albo kompetencjami wspierającymi, koordynacyjnymi i uzupełniającymi.

<sup>648</sup> T. Konstadinides, *The Competence...*, s. 206.

<sup>649</sup> Zob. art. 2 TFUE określający kategorie i dziedziny kompetencji UE, gdzie jest mowa o stanowieniu prawa oraz przyjmowaniu aktów prawnie wiążących.

<sup>650</sup> Wynikająca z tego tzw. deparlamentaryzacja i próby jej zniwelowania w Traktacie z Lizbony są żywo dyskutowane w piśmiennictwie, zob. R. Balicki, *Funkcja...*, s. 60 i n.

częścią porządków prawnych państw członkowskich, przez co mamy do czynienia z jednolitym lub co najmniej zharmonizowanym prawem administracyjnym. Dyrektywy dokonywania podziału obowiązków w zakresie implementacji prawa UE zawarte są w art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy) i w art. 291 TFUE. Przepis art. 4 ust. 3 zd. 2. TUE przewiduje, że „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”. Ogólność sformułowań wskazuje, że nie chodzi tu wyłącznie o działalność legislacyjną organów państwa, ale także o środki regulacyjne (rozumiane jako środki wykonawcze do środków legislacyjnych), akty stosowania prawa, kontrolę (nadzór) i egzekwowanie obowiązków<sup>651</sup>. Dopełnieniem tej regulacji jest art. 291 TFUE, przewidujący obowiązek państw członkowskich przyjęcia wszelkich środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Nie można jednak wykluczyć przydzielenia administracji bezpośredniej zadań *stricto* wykonawczych<sup>652</sup>.

W konsekwencji można stwierdzić – choć będzie to pewne uproszczenie – że w odniesieniu do prawa administracyjnego UE jurysdykcja jest podzielona. Jurysdykcję preskryptywną co do zasady realizuje UE, jurysdykcję w zakresie stosowania prawa i jurysdykcję wykonawczą (egzekucyjną) realizują państwa członkowskie.

## 5.2. Jurysdykcja Unii Europejskiej

Unia Europejska jest uznawana za szczególną – ponadpaństwową (ponadnarodową) – organizację międzynarodową. Jako organizacja międzynarodowa Unia ma funkcjonalny charakter, przez co cechuje ją słaby terytorializm<sup>653</sup>. Inaczej mówiąc, UE jest przykładem nieterytorialnego *governance*, utożsamianego z międzynarodową władzą publiczną umiejscowioną poza państwem. Nie oznacza to bynajmniej, że terytorium jest bez znaczenia dla UE i jej systemu prawnego i instytucjonalnego (administracyjnego), zarówno w wymiarze politycznym, jak i prawnym. W literaturze wskazuje się, że nieterytorialny *governance* przetrwa tylko wtedy, gdy będzie osadzony w bezpiecznych politycznych i prawnych ramach, przekonujących terytorialne jednostki, jakimi są

<sup>651</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie acquis de l'Union...*, s. 116.

<sup>652</sup> A. Wróbel, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III (art. 223-358), Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, LEX. Traktaty przyznają Komisji kompetencje wykonawcze bezpośrednio, na mocy art. 17 ust. 1 zd. 3 TUE („Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach”), albo pośrednio, poprzez upoważnienie organów i instytucji Unii stanowiących akty prawne wiążące do przyznania Komisji uprawnień wykonawczych na mocy tych aktów, jak czyni to art. 291 ust. 2 TFUE. Odnośnie do wzmocnionych kompetencji agencji regulacyjnych, zob. C.F. Bergström, *Shaping the new system...*, s. 219 i n.

<sup>653</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 355.

państwa, do przestrzegania ustanowionych standardów postępowania i zobowiązujących je do utrzymania regionalnego i światowego porządku<sup>654</sup>. W związku z tym nawet najbardziej zaawansowany (zintegrowany) funkcjonalny system regulacyjny nadal odnosi się do terytorium i stosowania *ratione loci* w celu uzyskania efektywności i konsolidacji.

Unia Europejska nie posiada własnego terytorium w takim znaczeniu, w jakim jest ono konstytutywnym elementem państwa. Terytorialna podstawa Unii to połączone terytoria państw członkowskich, albo też mówiąc inaczej – terytorium UE jest funkcją terytoriów narodowych<sup>655</sup>. Zakres „terytorium Unii” i „zwierzchnictwo terytorialne” Unii jest „pochodną władzy terytorialnej państw członkowskich posiadanej i wykonywanej zgodnie z prawem międzynarodowym publicznym. Granice tego terytorium wyznacza więc zasięg jurysdykcji tych państw”<sup>656</sup>. Regulacja traktatowa, tj. art. 52 TUE<sup>657</sup> i art. 355 TFUE<sup>658</sup>, określająca granice terytorialnego obowiązywania i stosowania

<sup>654</sup> A. van Staden, H. Vollaard, *The Erosion of State...*, s. 182.

<sup>655</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe ...*, s. 317. Obrazowo określa tę relację J. Weinzierl, pisząc o ‘EU’s „Parasitic” territory’. Dalej autor pisze, że podobnie jak w przypadku gospodarza pasożyta, terytorialne elementy władzy państwowej są głęboko dotknięte tym połączeniem, *idem*, *Territoriality Beyond the State: The EU’s Territorial Claims and the Search for Their Legitimacy*, “German Law Journal” 2021, vol. 22, iss. 4, s. 653-653.

<sup>656</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe ...*, s. 317.

<sup>657</sup> Artykuł 52 TUE: „1. Traktaty stosuje się do Królestwa Belgii, Republiki Bułgarii, Republiki Czeskiej, Królestwa Danii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Estońskiej, Irlandii, Republiki Greckiej, Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Królestwa Niderlandów, Republiki Austrii, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Portugalskiej, Rumunii, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej, Republiki Finlandii, Królestwa Szwecji oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. 2. Terytorialny zakres stosowania Traktatów określony jest szczegółowo w artykule 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

<sup>658</sup> „Poza postanowieniami artykułu 52 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącymi terytorialnego zakresu stosowania Traktatów stosuje się następujące postanowienia:

1. Postanowienia Traktatów stosuje się do Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Reunionu, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich, zgodnie z artykułem 349.
2. Szczególne zasady stowarzyszania określone w części czwartej stosuje się do krajów i terytoriów zamorskich, których lista zawarta jest w załączniku II.

Traktaty nie mają zastosowania do krajów i terytoriów zamorskich utrzymujących szczególne stosunki ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które nie są umieszczone na wymienionej liście.

3. Postanowienia Traktatów stosuje się do terytoriów europejskich, za których stosunki zewnętrzne odpowiedzialne jest Państwo Członkowskie.
4. Postanowienia Traktatów stosuje się do Wysp Alandzkich, zgodnie z postanowieniami Protokołu nr 2 do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji.
5. Na zasadzie odstępstwa od artykułu 52 Traktatu o Unii Europejskiej i ustępów 1-4 niniejszego artykułu:
  - a) Traktaty nie mają zastosowania do Wysp Owczych;
  - b) Traktaty stosuje się do stref suwerennych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w Akrotiri i Dhekelia na Cyprze tylko w zakresie niezbędnym do zapewnienia wykonania uzgodnień określonych w Protokole w sprawie stref suwerennych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na Cyprze dołączonym do Aktu dotyczącego

prawa UE, wskazuje na terytoria państw członkowskich<sup>659</sup>. Podobnie jest to uregulowane w prawie wtórnym – jeśli w przepisach jest mowa o terytorium, to jest to terytorium państw członkowskich<sup>660</sup>. Pojęcie „terytorium Unii Europejskiej” pojawia się w prawie pozytywnym sporadycznie i ma kontekst polityczny, a nie walor prawny<sup>661</sup>.

Jak zauważa C. Mik, „wyznaczenie granic terytorialnych mocy wiążącej prawa wspólnotowego należy do ciekawszych zagadnień prawnych”<sup>662</sup>. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że strefą terytorialnego obowiązywania i stosowania prawa UE jest przestrzeń lądowa, morska (w tym szelf kontynentalny) i powietrzna państw członkowskich, pozbawiona granic wewnętrznych, lecz mająca wspólną granicę zewnętrzną<sup>663</sup>. Nie będąc państwem, UE korzysta z wypracowanych koncepcji i kategorii jurysdykcji państwa (w sferze stosunków zewnętrznych – z państwami trzecimi). Oznacza to, że zasadą pozostaje terytorialność, z dopuszczalnymi przypadkami ekstraterytorialnej

---

warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej i na warunkach określonych w tym Protokole;

c) Traktaty stosuje się do wysp kanału La Manche i wyspy Man tylko w zakresie niezbędnym do zapewnienia stosowania ustaleń dotyczących tych wysp, zawartych w traktacie dotyczącym przystąpienia nowych Państw Członkowskich do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej podpisanym 22 stycznia 1972 r.

6. Rada Europejska może, z inicjatywy zainteresowanego Państwa Członkowskiego, przyjąć decyzję zmieniającą wobec Unii status duńskiego, francuskiego lub niderlandzkiego kraju lub terytorium, o którym mowa w ustępach 1 i 2. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Komisją”.

<sup>659</sup> TSUE w wyroku z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie C457/18, ECLI:EU:C:2020:65 potwierdził, że „Terytorialny zakres stosowania traktatów ustala się [...] w rozumieniu art. 52 TUE i art. 355 TFUE poprzez odniesienie do terytoriów krajowych” (pkt 105). Relacji UE i terytoriów państw członkowskich z szerokim uwzględnieniem rozwoju regulacji traktatowej poświęcona jest monografia F. Murray, *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2012. Autorka zwraca uwagę, że obecne traktatowe ramy regulacji tej materii są od początku przestarzałe, niedopasowane do rzeczywistości relacji UE–państwa członkowskie, brakuje im spójności, przejrzystości i zdolności do adaptacji do zmian, *ibidem*, s. 9.

<sup>660</sup> Np. w rozporządzeniu 2019/1896 wielokrotnie następuje odwołanie do terytorium państw członkowskich albo terytorium państw trzecich.

<sup>661</sup> Tytułem przykładu można wskazać motyw 4 preambuły rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, w którym czytamy: „W przyjętym we wrześniu 2008 roku Europejskim pakcie o imigracji i azylu Rada Europejska uroczyście przypominała, że każdy prześladowany cudzoziemiec ma prawo otrzymać pomoc i ochronę na terytorium Unii Europejskiej na mocy Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców, zmienionej protokołem z Nowego Jorku z dnia 31 stycznia 1967 r., i innych stosownych traktatów”. Ogólnikowość tych sformułowań każe nadać takie samo znaczenie (czyli żadne) użyciu zarówno terminu „terytorium Unii Europejskiej”, jak i „pomoc i ochrona”. Do udzielenia konkretnej formy ochrony na terytorium państwa członkowskiego kompetentne są wyłącznie organy tego państwa, a ponadto tylko państwa są związane wspomnianą w preambule Konwencją genewską.

<sup>662</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 316.

<sup>663</sup> *Ibidem*, s. 317.

jurysdykcji<sup>664</sup>. Przypomnieć wypada, że osobne i specyficzne reguły obowiązują w zakresie prawa ochrony praw człowieka. J. Scott wskazuje, że zdecydowana większość prawodawstwa Unii opiera się trzech tradycyjnych łącznikach. Dwa z nich są podstawą terytorialności – obecność lub aktywność na terytorium UE. Prawo UE może mieć skutek ekstraterytorialny (to znaczy, że znajduje zastosowanie poza „terytorium UE”), jeśli sytuacja, która ma być uregulowana, ma dostateczne powiązanie z porządkiem prawnym państwa członkowskiego i poprzez ten porządek z prawem UE<sup>665</sup>. Takim tradycyjnym łącznikiem jest obywatelstwo jednego z państw członkowskich UE, dające obywatelstwo UE. Przypadki ekstraterytorialnej jurysdykcji, poza wyjątkami opartymi na zasadzie obywatelstwa, są bardzo rzadkie<sup>666</sup>. W ostatnim czasie jednak w prawie unijnym pojawiają się nowe, specyficzne podstawy jurysdykcji w zakresie legislacji, które trudno jednoznacznie zakwalifikować jako terytorialne albo ekstraterytorialne. Mają one na celu rozszerzenie zasięgu prawa unijnego i nałożenie przekraczających granice obowiązków na osoby niebędące obywatelami UE w odniesieniu do postępowania (zachowania), które ma miejsce w całości za granicą. J. Scott zawiera je w pojęciu „terytorialnego rozszerzenia” (*territorial extension*) prawa UE<sup>667</sup>.

<sup>664</sup> Zasada terytorialności i zwierzchnictwa terytorialnego jest zasadą prawa międzynarodowego publicznego, to zaś stanowi część porządku prawnego UE. Obowiązek respektowania przez Unię prawa międzynarodowego potwierdził w swym orzecznictwie TSUE, zob. A. Gianelli, *Customary International Law in the European Union*, [w:] E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston 2012, s. 93-95. W zakres ten wchodzi również zwyczaj międzynarodowy stworzony przez państwa odnośnie do zasad jurysdykcji państw. W sprawie *Poulsen* (1992) Trybunał po raz pierwszy wyraźnie stwierdził, że Wspólnota Europejska musi przestrzegać prawa międzynarodowego w ramach wykonywania swoich uprawnień. Z tego powodu przepisy prawa wspólnotowego powinny być interpretowane, a ich zakres ograniczony w świetle odpowiednich przepisów międzynarodowego prawa zwyczajowego. Normy prawa międzynarodowego wyznaczają podstawowe granice, których organizacja i jej organy nie mogą przekraczać zarówno przy stanowieniu prawa, jak i przy jego stosowaniu, zob. J. Wouters, D. Van Eeckhoutte, *Giving Effect to Customary International Law Through European Community Law*, Institute for International Law, Working Paper no. 25, June 2002. P.J. Kuyper w 1984 r. wskazywał, że instytucje WE za punkt wyjścia powinny przyjmować orzeczenie w sprawie *Lotus*, co oznacza, że jurysdykcja prawodawcza może być rozszerzona poza terytorium Wspólnoty, chyba że norma zakazująca prawa międzynarodowego stoi temu na przeszkodzie, zaś jurysdykcja w zakresie *enforcement* jest ściśle ograniczona do terytorium Wspólnoty, chyba że prawo międzynarodowe zezwala na rozszerzenie na terytorium państwa trzeciego, P.J. Kuyper, *European Community Law and Extraterritoriality: Some Trends and New Developments*, “The International and Comparative Law Quarterly” 1984, vol. 33, no 4, s. 1014.

<sup>665</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 298.

<sup>666</sup> J. Scott, *Extraterritoriality and Territorial Extension...*, s. 94.

<sup>667</sup> Pod tym pojęciem rozumie sytuację, w której zastosowanie środka (wobec osoby) jest uzasadnione związkiem terytorialnym (terytorialnością), ale organ (regulator) jest zobowiązany, przy stosowaniu tego środka, brać pod uwagę zachowanie albo okoliczności, które wystąpiły za granicą, J. Scott, *Extraterritoriality and Territorial Extension...*, s. 90. Porównując uznane i nowe podstawy jurysdykcji legislacyjnej (*prescriptive jurisdiction*), J. Scott zestawia je w pary: zachowanie – skutki, obywatelstwo – uchylenie się (np. od płacenia podatków), obecność – transakcja z unijną osobą lub mieniem, J. Scott, *The New EU “Extraterritoriality”*, “Common Market Law Review” 2014, vol. 51, s. 1347. Autorka analizuje przypadki takiego postępowania legislatora unijnego w dziedzinie środowiska, transportu morskiego, transportu powietrznego i usług finansowych. Zob. także C. Ryngeert, *Jurisdiction...*, s. 94-99, który pojęcie „terytorialnego rozszerzenia” odnosi także do prawa krajowego.

## 6. Europejska przestrzeń prawna – wymiar terytorialny

### 6.1. Substytucja terminu „terytorium”

„Terytorium UE” jest pewną fikcją polityczno-prawną<sup>668</sup>, którą doktrynalnie wyraża się w koncepcji europejskiej przestrzeni prawnej. Oprócz wymiaru prawnego, przestrzeń prawna Unii Europejskiej ma wymiar terytorialny. Całe prawo UE obowiązuje na określonym terytorium, w związku z tym ścisły związek prawa i administracji publicznej wymaga określenia także tego aspektu europejskiej przestrzeni prawnej. W traktatowym ujęciu „przestrzeń” unika odniesienia do terytorium, wiąże się raczej z funkcjonalnie (przedmiotowo) wyodrębnionym obszarem (jednolity rynek, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), choć jednocześnie w przepisach traktatowych mowa jest o obszarze „bez granic”, a zatem również o terytorialnym aspekcie kreowanej przestrzeni.

Określenie „europejska przestrzeń prawna” wskazuje jednoznacznie na przestrzeń wyodrębnioną i ograniczoną terytorialnie, w przeciwieństwie do przestrzeni globalnej konceptualizowanej jako „przestrzeń bez granic zewnętrznych”<sup>669</sup>. Przymiotnik „europejska” należy rozumieć przede wszystkim w kategoriach terytorialnej jurysdykcji organów państw członkowskich UE. Aspekt integracyjny (instytucjonalny) jest może nawet istotniejszy.

Posługiwanie się metaforą przestrzeni to wybór metodologiczny, ale też pewna konieczność, bo nie ma innego lepszego określenia dla tego specyficznego „wspólnego terytorium” UE. Gdy bowiem terytorium państwa ma charakter wyodrębniający i determinuje państwowość, a zarazem jest podstawą terytorialnej suwerenności (zwierzchności) państw, pojęcie europejskiej przestrzeni prawnej ma charakter integrujący państwa w wymiarze terytorialnym i prawnym. Użycie metafory przestrzeni ma wskazywać na jedność (spójność) terytorialną, ustalić wyraźne wspólne granice i wprowadzić konkretne rozróżnienie między tym, co wewnętrzne, a co zewnętrzne. Metafora przestrzeni w przypadku terytorium jest świadomą alternatywą dla połączonych terytoriów państw członkowskich UE i innych państw uczestniczących w realizacji polityk i prawa UE<sup>670</sup>.

Zasięg terytorialny europejskiej przestrzeni prawnej jest przy tym zmienny, stąd może lepiej mówić o różnych „europejskich przestrzeniach”, jeśli chodzi o substrat podmiotowy i przedmiotowy w połączeniu z aspektem terytorialnym. Europejska przestrzeń prawna (administracyjna) lub terytorium, na którym obowiązuje prawo administracyjne

<sup>668</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe ...*, s. 317.

<sup>669</sup> A. von Bogdandy, *The Idea of European...*, s. 16.

<sup>670</sup> Chodzi przede wszystkim o państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, potocznie określane jako „Unia Europejska+”.

UE, integruje państwa członkowskie w niejednakowym stopniu, tzn. państwa współpracują ze sobą w obszarach funkcjonalnych (uniach sektorowych) z różną intensywnością i w różny sposób. Obowiązanie *ratione loci* prawa UE jest pochodną obowiązania tego prawa *ratione personae* (wobec państw członkowskich). Zakres terytorialny obowiązania prawa może się zwiększać (przez zawieranie umów), może też obejmować tylko część państw członkowskich. Taki stan może być wynikiem woli politycznej, sytuacji społeczno-gospodarczej czy gotowości państwa sprostania określonym wymaganiom (jak np. w przypadku strefy Schengen czy strefy Euro), albo też może być uwarunkowane geograficznie<sup>671</sup>. Z geograficznego punktu widzenia rdzeń Unii i europejskiej przestrzeni prawnej tworzą połączone terytoria tych państw członkowskich, które uczestniczą we wszystkich politykach unijnych lub – mówiąc inaczej – przyjmują i stosują wszystkie akty prawa UE. Innym jeszcze aspektem zmienności terytorialnego zakresu europejskiej przestrzeni prawnej jest określanie i definiowanie na nowo jej zewnętrznych granic z każdym rozszerzeniem organizacji. Zdecydowanie bardziej skomplikowane, ale niezbędne jest określenie tych granic po wystąpieniu państwa z UE. Europejska przestrzeń prawna nie ma więc wytyczonej stałej granicy zewnętrznej dla całości polityk i prawa UE, nie ma też stałych granic wewnętrznych<sup>672</sup>. Granice są zmienne, a czasem niepewne lub sporne.

## 6.2. Właściwość miejscowa administracji Unii Europejskiej *sensu stricto*

Konsekwencją terytorialnego zakresu obowiązania i stosowania prawa UE jest jurysdykcja („właściwość miejscowa”) unijnych organów administracji bezpośredniej. Pod względem terytorialnym administracja UE *sensu stricto* jest rozproszona, siedziby instytucji znajdują się w różnych państwach członkowskich, to samo odnosi się do siedzib zdecentralizowanych agencji. W przypadku agencji przede wszystkim względy polityczne i pewne obiektywne kryteria decydują o ustaleniu państwa, w którym siedziba zostanie

<sup>671</sup> Tytułem przykładu zob. motyw 27 preambuły i art. 11 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, Dz. Urz. UE L 257/135 z 28.8.2014 r.

<sup>672</sup> Interesujące uwagi poczynił J. Ruskowski w odniesieniu do postrzegania terytorium i granic państw z perspektywy UE jako aktora ekonomicznego i polityczno-terytorialnego. Píše on, że „granice terytorialne państw członkowskich UE nie współliniują (nie pokrywają się) z granicami ponadnarodowej władzy publicznej sprawowanej przez instytucje wspólnotowe wewnątrz UE. Otóż owa ponadnarodowa władza publiczna instytucji wspólnotowych nie tylko przekracza granice państw członkowskich, nie zauważa tych granic, niekiedy wręcz je lekceważy, ale także dla ponadnarodowej władzy w UE tego typu granice nie istnieją, nie są problemem ani politycznym, ani społecznym. Właściwie władza ponadnarodowa w ogóle o tych granicach nie mówi. Skoro granice nie są w jakikolwiek sposób uwzględniane przez ponadnarodowe instytucje, to trudno się dziwić, że instytucje te przyczyniły się do schengenckiego zniesienia owych granic wewnątrz UE. Takie wieloaspektowe pomijanie granic może stanowić przestrzenną istotę ponadnarodowości”, J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, s. 84.



ulokowana<sup>673</sup>. W żadnym razie „właściwości miejscowej” nie wyznacza siedziba instytucji czy organu (agencji) w danym państwie. Unia Europejska – tak jak inne organizacje międzynarodowe – korzysta na terytoriach państw członkowskich z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania jej zadań<sup>674</sup>. W państwie siedziby także zdecentralizowana agencja<sup>675</sup> posiada immunitety, nietykalność i przywileje, jest to zatem administracja eksterytorialna<sup>676</sup>. Bezpośrednia administracja UE, inaczej niż administracja państwowa, nie ma własnego „unijnego terytorium”, odrębnego politycznie i prawnie od terytorium państw członkowskich. Jeśli chodzi o zasięg terytorialny działania administracji UE *sensu stricto*, to ani traktaty, ani akty prawa wtórnego nie precyzują (nie określają bezpośrednio i wprost) terytorialnego zakresu działania instytucji i organów UE. Kluczowym kryterium utworzenia np. agencji regulacyjnej jest kryterium przedmiotowe. Terytorialny zasięg działania agencji, a właściwie zakres podmiotowy państw objętych współpracą z agencją, jest kwestią wtórną wobec funkcji, roli czy zakresu przedmiotowego jej działalności<sup>677</sup>. Terytorialny zakres działania danego organu

<sup>673</sup> Siedzibę agencji ustala się decyzją przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie. Następnie agencja zawiera z państwem umowę międzynarodową w sprawie siedziby. Na temat praktyki państw członkowskich UE zob. M. Zieliński, *Porozumienie dotyczące siedziby agencji Unii Europejskiej Frontex w Polsce (aspekty konstytucyjne)*, „Przegląd Sejmowy” 2016, R. XXIV, nr 1(132), s. 54 i n.

<sup>674</sup> Art. 343 TFUE. W zakresie warunków korzystania z tego prawa przepis odsyła do Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów UE, C 326/1 z 2012. Podstawy prawne przywilejów i immunitetów znajdują się w różnych źródłach prawa UE. Postanowienia Protokołu nr 7 mają charakter ramowy, a szczegółowy zakres przywilejów i immunitetów UE wynika przede wszystkim z dwustronnych umów zawieranych przez instytucje (organy) UE z państwami członkowskimi, a także uchwał tych organów. Zakres przedmiotowy wobec tej samej kategorii podmiotów UE może być w związku z tym różny na terytorium poszczególnych państw. Co do zasady, terytorialny zakres obowiązywania przywilejów i immunitetów UE jest tożsamy z terytorialnym zakresem stosowania traktatów, M. Zieliński, *Przywileje i immunitety Unii Europejskiej na terytorium jej państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 2, s. 20-35, LEX.

<sup>675</sup> M. Zieliński pisze, że wzrost liczby organów UE, którym przyznano odrębną od UE osobowość prawną, sprawił, że regulacje dotyczące ich immunitetów pojawiły się w umowach zawieranych przez nie z państwem ich siedziby. Umowy tego typu zawarło np. wiele agencji zdecentralizowanych. Charakter prawny tych umów jest sporny, nie jest jasne, czy stanowią one umowy prawa międzynarodowego, czy też mogą być uznane za umowy prawa publicznego UE. Nie ulega jednak wątpliwości, że są one wiążące pod względem prawnym i zawierają ważne szczegóły regulujące funkcjonowanie organów UE na terytorium jej państw członkowskich, wpływają na zakres immunitetów przysługujących UE. Za podstawę prawną zawierania umów w sprawie siedziby należy uznać art. 18 Protokołu nr 7 oraz, w przypadku niektórych agencji zdecentralizowanych UE, akty tworzące podstawy prawne ich działania, M. Zieliński, *Przywileje i immunitety...*, LEX.

<sup>676</sup> Zob. art. 94 rozporządzenia 2019/1896 i umowę w sprawie siedziby między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), podpisaną w Warszawie dnia 9 marca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1939). Zob. także kryteria wpływające na wyznaczenie siedziby agencji i określenie roli państwa, w którym mieści się siedziba wskazane we Wspólnym podejściu Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf) [dostęp 12.02.2020]. Wzorzec umowy przygotowała Komisja: Guidelines with standard provisions for headquarters agreements of EU decentralised agencies, [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/2013-12-10\\_guidelines\\_hq\\_agreements\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_hq_agreements_en.pdf) [dostęp 12.02.2020].

<sup>677</sup> Przepisy aktów tworzących agencje posługują się w tym względzie różną terminologią.

(jednostki) zależy od zakresu podmiotowego prawa UE regulującego, po pierwsze, utworzenie danej agencji<sup>678</sup>, w połączeniu z ewentualnymi następczymi decyzjami i uzgodnieniami odnośnie do rozszerzeniu zakresu podmiotowego na państwa stowarzyszone<sup>679</sup>, i po drugie – zakresu podmiotowego aktów regulujących aspekty materialne i proceduralne danej dziedziny (polityki UE)<sup>680</sup>. Administracja UE działa na terytoriach państw członkowskich, na których obowiązuje i jest stosowany konkretny akt prawa UE. Administracja UE *sensu stricto* jest powiązana z terytorium państwa o tyle, o ile państwo uczestniczy w danej polityce. Nie można stwierdzić, że terytorialność jest cechą pierwotną administracji UE *sensu stricto*, gdyż nie jest cechą samej organizacji. Nie jest także jej cechą trwałą, a przez to charakterystyczną.

Dla określenia terytorialnego zakresu działania administracji unijnej istotne znaczenie mają także granice zewnętrzne UE. Wspólna granica zewnętrzna nie jest granicą prawnomiędzynarodową<sup>681</sup>, ale, jak podkreślają A. van Staden i H. Vollaard, Unia Europejska w swych relacjach z podmiotami trzecimi i jako część systemu międzynarodowego jako całości jest traktowana jako jednostka terytorialna. To dzięki zewnętrznym granicom państw członkowskich, które określają generalnie (co do zasady) terytorialny zakres zastosowania prawa UE i przestrzeń jurysdykcji europejskiego prawodawcy, sądów i administracji<sup>682</sup>.

Poza granicami UE, na terytoriach państw trzecich i we współpracy z nimi, działają także organy administracji UE *sensu stricto*<sup>683</sup>. Agencje nie dysponują wystarczającą autonomią w realizowaniu międzynarodowej współpracy w stopniu umożliwiającym

<sup>678</sup> W formule „udziału w przyjęciu i stosowaniu rozporządzenia”.

<sup>679</sup> Np. motyw 24 preambuły rozporządzenia 439/2010 stanowi: „Aby Urząd mógł wypełniać swoją rolę, udział w jego pracach powinien być otwarty dla państw, które zawarły z Unią umowy, na mocy których przyjęły one i stosują prawo Unii w dziedzinie objętej niniejszym rozporządzeniem, w szczególności dla Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii. Urząd powinien również mieć możliwość przyjmowania, w porozumieniu z Komisją, ustaleń roboczych, zgodnie z postanowieniami TFUE, z krajami innymi niż kraje, które zawarły z Unią umowy, na mocy których przyjęły i stosują prawo Unii. W żadnym wypadku Urząd nie powinien jednak prowadzić jakiegokolwiek niezależnej polityki zewnętrznej”. W następstwie tego zostały wydane decyzje Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii, stosownych uzgodnień ze wskazanymi państwami i zawarte porozumienia.

<sup>680</sup> Każdorazowo w ostatnim artykule dyrektywy lub decyzji oraz w formule dotyczącej wiążącego charakteru rozporządzeń określony jest zakres podmiotowy obowiązywania aktu. Odnośnie do używanych formuł wskazujących na różny zakres obowiązywania i stosowania aktów zob. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Międzyinstytucjonalny przewodnik redakcyjny*, Luksemburg 2011, s. 45-46, lub też <https://publications.europa.eu/code/pl/pl-120300.htm>, <https://publications.europa.eu/code/pl/pl-120400.htm> [dostęp 20.03.2020].

<sup>681</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 317. Motyw 118 preambuły rozporządzenia 2019/1896 stanowi: „Zewnętrzne granice, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu, to granice, do których stosuje się przepisy tytułu II rozporządzenia (UE) 2016/399; należą do nich granice zewnętrzne państw strefy Schengen zgodnie z Protokołem nr 19 w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, załączonym do TUE oraz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)”.

<sup>682</sup> A. van Staden, H. Vollaard, *The Erosion of State...*, s. 180.

<sup>683</sup> Tzw. zewnętrznemu wymiarowi administracji UE poświęcona jest praca zbiorowa pod redakcją H.C.H. Hofmanna, E. Vos i M. Chamona, *The External Dimension...*

im nabycie własnej międzynarodowej prawnej podmiotowości, działają zatem jako narzędzia *governance* służące implementowaniu zewnętrznego wymiaru odpowiedniej polityki UE. W ten sposób uczestniczą w ekstraterytorialności prawa UE (jak również w skuteczności UE jako globalnego aktora)<sup>684</sup>.

Ostatnie kilka lat dostarczyło przykładu specjalnego znaczenia i wykorzystania terytoriów państw członkowskich i ich granicy zewnętrznej (stanowiącej granicę zewnętrzną UE) dla potrzeb zintegrowanej administracji unijnej. Mowa tu o przedstawionym już unikalnym systemie *hotspot*, który pod względem terytorialnym możemy uznać za obszar wytyczony dla sprawowania wspólnej (zintegrowanej) administracji, swoisty kontrakt terytorialny między administracją unijną a państwem członkowskim<sup>685</sup>. Element terytorialny jest połączony z aspektem kooperacyjnym, podobnie jak nierozzerwalny jest związek między czasem (zagrożenia, wyjątkowej presji migracyjnej) i przestrzenią (wyodrębnionego terytorium państwa członkowskiego UE). Przypomnijmy, że w aspekcie terytorialnym *hotspot* to fragment granicy przyjmującego państwa członkowskiego, będącej granicą zewnętrzną UE, lub region znajdujący się pod nadzwyczajną presją migracyjną, wymagający wzmocnionego i skoordynowanego wsparcia ze strony agencji UE i innych państw członkowskich. Z tego względu uważa się, że system *hotspot* służy jako terytorialnie wyodrębniony punkt kompleksowej obsługi (*one stop shop*) dla odpowiednich agencji europejskich i funkcjonariuszy innych państw członkowskich, umożliwiając im niezakłócone działanie i współpracę na granicach zewnętrznych lub nawet większych obszarach terytoriów państw członkowskich przylegających do zewnętrznej granicy UE<sup>686</sup>. W związku z tym w literaturze wskazuje się na powiązaną z pojęciem *hotspot* rekonfigurację przestrzeni. Użycie terminu takiego jak *hotspot* nie jest neutralne pod względem geopolitycznym. Przeciwnie, wskazuje na konkretne przestrzenne myślenie. *Hotspot* to zawsze obszar, strefa, przestrzeń nieporządku, gdzie potrzebna jest skoncentrowana interwencja. Taki proces zintegrowania, proces współpracy administracji unijnej (agencji) i administracji krajowej nie może być realizowany na terytorium innym niż odcinki granic zewnętrznych UE narażonych na nieproporcjonalną presję migracyjną. Pociąga za sobą również specyficzną fizyczną reartykulację infrastruktury granicznej, przygotowanej do rejestracji, profilowania, detencji i prowadzenia procedur azyłowych w trybie przyspieszonym i granicznym, pozwalających na derogację gwarancji proceduralnych<sup>687</sup>. Bardziej generalne wnioski o potencjale hotspotów prowadzą do

<sup>684</sup> F. Coman-Kund, *European Union Agencies...*, s. 262. W doktrynie prezentowane jest także odmienne stanowisko, uznające posiadanie podmiotowości prawnomiędzynarodowej przez zdecentralizowane agencje, zob. literatura cytowana przez M. Zielińskiego, *Porozumienie dotyczące...*, s. 61.

<sup>685</sup> A. Papoutsi *et al.*, *The EC hotspot approach...*, s. 2202.

<sup>686</sup> *Ibidem*.

<sup>687</sup> G. Campesi, *Normalising 'the Hotspot Approach'?*..., s. 95 i cyt. literatura.

określenia ich jako terytorialnych inkubatorów, poligonu doświadczalnego dla formowania się tego, co zostało określane jako „graniczne terytorium UE” (*liminal EU territory*). Autorzy tego pojęcia graniczność pojmują w dwojaki sposób: po pierwsze, dosłownie – jako granicę zewnętrzną i obszar przygraniczny, po drugie – jako swoistą enklawę, przestrzeń wyjątku i szczególnych rozwiązań, zarówno w relacjach między administracją unijną (agencjami) i administracją krajową (w ramach zintegrowanej administracji UE)<sup>688</sup>, jak też w zakresie statusu jednostki w kontekście powiązania, a właściwie zerwania więzi między terytorium a prawami<sup>689</sup>.

### 6.3. Jurysdykcja państw członkowskich w Unii Europejskiej

#### 6.3.1. „Wspólnotowa zasada terytorialności”

Unia Europejska jest uważana za najściślejszą dotąd postać integracji w ramach organizacji międzynarodowej, przejawiającą się również w sferze terytorialnej – kreowania przestrzeni prawnej „bez granic wewnętrznych”. Prawo unijne i elementy unijnego *governance* mają zasadniczy wpływ na podstawowe elementy zasady terytorialności i zmieniają pojęcie terytorialności państwa. Europejska przestrzeń prawna w jej aspekcie prawnym i terytorialnym wskazuje na złożoność systemów prawnych państw członkowskich UE i ich specyficznej więzi, zbudowanej na ponadnarodowości i transgraniczności prawa administracyjnego UE. Podstawą działania organów krajowych jest wspólne, w dużej części jednolite i zharmonizowane prawo administracyjne ustanowione przez prawodawcę unijnego, które podlega zdecentralizowanemu stosowaniu, często w warunkach kooperacyjnego modelu wykonywania prawa. Znając złożoną konstrukcję i cechy prawa administracyjnego UE oraz zintegrowane struktury i procedury administracji publicznej w UE, można pewnie założyć, że Unia Europejska ma wpływ na jurysdykcję państw członkowskich, w tym na jurysdykcję władzy wykonawczej (jurysdykcję administracyjną), a tym samym na zasadę terytorialności państwowej administracji publicznej. Jeśli prawo UE jest pomyślane jako zespół norm regulujących społeczne relacje przekraczające terytorium państwa (terytorialne państwo), to administracja w UE nie może być pomyślana inaczej.

Koncepcja europejskiej przestrzeni prawnej utrudnia operacyjne zamykanie się porządków prawnych państw członkowskich. Zakłada również „porowatą” naturę (wewnętrznych) granic<sup>690</sup>. Terytoria państw straciły swoją „nieprzenikliwość” i rozdział systemów prawnych państw członkowskich nie jest tak prosty. Można powiedzieć, że terytorialne krajowe porządki prawne istnieją nadal, ale w ramach europejskiej przestrzeni

<sup>688</sup> Autorzy mówią o szczególnym rodzaju suwerenności: „a particular form of graduated sovereignty, adaptable, flexible and conditioned upon time as much as space”.

<sup>689</sup> A. Papoutsi *et al.*, *The EC hotspot approach...*, s. 2205.

<sup>690</sup> E. Fahel, *Introduction to Law...*, s. 141.

prawnej, co nie pozostaje bez wpływu na wzajemne powiązanie nie tylko z ponadnarodowym prawem UE, ale także z porządkami prawnymi innych państw członkowskich.

Ścisły związek prawa administracyjnego UE i terytorium państwa oraz państwowej administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej ma swój szczególny wymiar „wspólnotowej zasady terytorialności”. Jak stwierdził M. Poiares Maduro, sens tej zasady sprowadza się do „konieczności uwzględniania ograniczeń wynikających ze współistnienia suwerenności państw członkowskich”<sup>691</sup>. Ograniczenia te nakładają na państwa członkowskie obowiązek ułożenia się z innymi państwami członkowskimi, którym przysługują określone (równoległe) kompetencje. Ograniczenia służą ochronie swobód jednostek gwarantowanych prawem UE<sup>692</sup>. „Wspólnotowa zasada terytorialności” opisuje nieodłączny konflikt między uprawnieniami (kompetencjami) UE, obszarami pozostającymi w kompetencjach państw członkowskich i prawami oraz obowiązkami jednostek wynikającymi z dwóch poziomów systemu prawnego UE. To pokazuje, że relacja między terytorialnością państw i „terytorialnością” Unii Europejskiej pozostaje w relacji zwrotnej<sup>693</sup>. Unia „korzysta” z terytoriów państw członkowskich, a prawo ustanowione przez Unię zmienia terytorialność państw w UE.

Uzasadnienie dla terytorialności ponadpaństwowych organizacji (struktur) widzi J. Weinzierl<sup>694</sup>. Historycznie i koncepcyjnie pojęcie terytorialności, na które składają się trzy komponenty: ludzie, miejsce (ograniczona przestrzeń) i władza, pozwala niepaństwowej organizacji, takiej jak UE, rozwinąć swoje własne pojęcie zasady terytorialności<sup>695</sup>.

### 6.3.2. Granice państw w Unii Europejskiej

W europejskiej przestrzeni prawnej administracja unijna (pośrednia, bezpośrednia czy zintegrowana) działa zawsze na terytorium jakiegoś państwa (członkowskiego). W związku z tym należy zastanowić się nad charakterem i znaczeniem wewnętrznych granic państwowych w tej przestrzeni dla administracji publicznej<sup>696</sup>. Jeśli prawnie zdefiniowane terytorium państwa ma dla UE i jej prawa znacznie podstawowe, to takie też

<sup>691</sup> Opinia RG M. Poiaresa Madury z 7.04.2005 r., C-446/03, EU:C:2005:201, pkt 60. W tym konkretnym przypadku chodziło o prawo podatkowe.

<sup>692</sup> *Ibidem*.

<sup>693</sup> J. Weinzierl, *Territoriality Beyond the State...*, s. 652.

<sup>694</sup> *Ibidem*.

<sup>695</sup> *Ibidem*.

<sup>696</sup> Granice w wymiarze przestrzennym (geograficznym) są przedmiotem badań przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, stąd też ustalenia często mają charakter interdyscyplinarny, a płynące z badań wniosków wskazują na bardzo różnorodne i podlegające zmianom funkcje granic. Autorem koncepcji granic jako instytucji społecznych i jako procesów (funkcje granic) jest M. Anderson, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Polity Press, Cambridge 1996, cyt. za: K. Dolińska, *Granice*, [w:] E. Opiłowska et al. (red.), *Studia nad granicami i pograniczami. Leksykon*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 118.

należałoby przypisać granicom państwowym. Z drugiej strony, integracyjny charakter organizacji i koncepcja europejskiej przestrzeni prawnej granic nie przewiduje.

J. Zielonka pisze, że „granice to nie są tylko linie na mapie określające, co jest wewnątrz, a co jest na zewnątrz, kto jest «nasz», a kto jest obcy. Granice to skomplikowane instytucje określające relacje pomiędzy terytorium, władzą i prawami”<sup>697</sup>. Stanowią też określoną koncepcję prawną<sup>698</sup>.

W ujęciu najbardziej ogólnym granicę definiuje się jako „linię podziału pomiędzy obszarami o odmiennej przynależności politycznej, administracyjnej, kulturowej, społecznej, instytucjonalnej, kompetencyjnej, środowiskowej lub innej, stanowiącej podstawę lub przyczynę rozróżnienia”<sup>699</sup>. Najistotniejsza z punktu widzenia poruszanej problematyki jest funkcja polityczno-prawna granic<sup>700</sup>, która każe postrzegać granicę jako barierę przestrzenną oddziaływującą w sferze formalno-prawnej<sup>701</sup>. Funkcja ta dotyczy rozdzielania systemów politycznych i prawnych<sup>702</sup> oraz wyznaczania sfery (obszaru) jurysdykcji państw i ich wszystkich instytucji (wyznaczanie przez granice zasięgu obowiązywania norm prawnych danego państwa)<sup>703</sup>. Granice państwowe są wyrazem terytorialności państwa, oddzielają od siebie dwie strefy władcze, dlatego też są postrzegane jako konieczny atrybut suwerenności państwa. Ponadto funkcja ta obejmuje aspekt kontroli granic<sup>704</sup>.

Granica państwa jest zwykle definiowana jako „linia czy ściślej płaszczyzna, w obrębie której zawiera się terytorium państwowe, a która oddziela je bądź od terytorium innego państwa, bądź od terytorium stanowiącego *res nullius* czy *res communis*”<sup>705</sup>. Granice „z punktu widzenia prawno-administracyjnego mają charakter formalny, liniowy i z tej racji przypisuje się im cechę jednoznaczności i arbitralności, a to – wraz z powiązaniem i odniesieniem do terytorium – nadaje im walor obiektywności”<sup>706</sup>. Legalna

<sup>697</sup> J. Zielonka, *Czy Unia straciła swoje granice?*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2017, s. 11. Zob. też o ewolucji paradygmatów, K. Dolińska, *Granice...*, s. 123.

<sup>698</sup> G. Balawajder, *Ewolucja funkcji granic a przyszłość państwa narodowego*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010, s. 147.

<sup>699</sup> K. Heffner, *Granica – rozwój instytucji (definicje, etymologia, typologia)*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy...*, s. 79.

<sup>700</sup> G. Balawajder wymienia następujące funkcje granic: polityczno-prawną, gospodarczo-celną, sanitarną, historyczną, kulturową, strategiczną, ideologiczną, ogranicznika (miernika peryferyjności), ustaleń legislacji innych gremiów oraz obszaru kontaktu, *idem*, *Zanik czy nowe funkcje granicy w Unii Europejskiej*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy...*, s. 119.

<sup>701</sup> K. Heffner, *Granica...*, s. 85-86.

<sup>702</sup> G. Babiński pisze, że „w westfalskim modelu państwa suwerennego granica oddzielała nie tylko terytoria, ale także odrębne społeczeństwa, systemy polityczne i prawne, układy ekonomiczne, a także języki i kultury”, *idem*, *Granica a państwo narodowe*, [w:] E. Opilowska *et al.* (red.), *Studia nad granicami...*, s. 140.

<sup>703</sup> G. Balawajder, *Zanik czy nowe funkcje...*, s. 119; K. Heffner, *Granica...*, s. 85.

<sup>704</sup> G. Balawajder, *Ewolucja funkcji granicy...*, s. 148.

<sup>705</sup> J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, s. 182; K. Heffner, *Granica...*, s. 82.

<sup>706</sup> K. Dolińska, *Granice...*, s. 118.

definicja granicy Rzeczypospolitej Polskiej jest zawarta w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>707</sup>. Zgodnie z art. 1 tej ustawy granicą Rzeczypospolitej Polskiej (granicą państwową) jest „powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi”. Przebieg granicy państwowej na lądzie oraz rozgraniczenia morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego z państwami sąsiednimi są określone w umowach międzynarodowych, zawartych przez Polskę<sup>708</sup>. Granica państwowa na morzu przebiega w odległości 12 mil morskich od linii podstawowej lub po zewnętrznej granicy red włączonych do morza terytorialnego<sup>709</sup>.

Granice państw w Unii Europejskiej stały się przedmiotem szczególnego zainteresowania doktryny, zwłaszcza przedstawicieli stosunków międzynarodowych, politologów, przedstawicieli studiów regionalnych oraz studiów nad granicami i pograniczami<sup>710</sup>. W literaturze wskazuje się, że w ugrupowaniach integracyjnych mamy do czynienia z dwoma rodzajami granic: z granicami wewnętrznymi (tzw. miękkimi), na których dochodzi najczęściej do ograniczenia barier i restrykcji, oraz z granicami zewnętrznymi (zwanymi twardymi), na których następuje zazwyczaj wzmocnienie funkcji ochronnych. Pierwsze pełnią funkcję łączącą – pomostową, drugie charakteryzuje funkcja dzieląca<sup>711</sup>. Wyrażane jest stanowisko, że w integracji europejskiej widoczny jest „proces znoszenia terytorialnego (przestrzennego) odgraniczania krajów członkowskich, który można mniej lub bardziej poprawnie nazwać deborderyzacją (*de-bordering*). Występuje on przy jednoczesnym generowaniu procesu tworzenia nowej przestrzeni politycznej. Integracja europejska implikuje budowę przestrzeni ponadnarodowej, choć przy tym wpływa także na wzmocnienie przestrzeni subnarodowej”<sup>712</sup>.

<sup>707</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1776.

<sup>708</sup> Art. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej. O procedurze ustalania granic państw pisze m.in. S.M. Grochalski, *Granice. Prawno-międzynarodowe regulacje*, [w:] *idem* (red.), *Ewolucja instytucji granicy...*, s. 101-117; zob. też J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, s. 182-216.

<sup>709</sup> Art. 3 ustawy o ochronie granicy państwowej.

<sup>710</sup> Zob. np. M. Klatt, *Quo vadis borderlands studies? The transformation of European borders and new research perspectives*, [w:] E. Opiłowska, Z. Kurcz, J. Roose (eds.), *Advances in European Borderlands Studies*, Nomos, Baden-Baden 2017, s. 121 i n.; J. Jańczak, *Granice w teoriach integracji europejskiej – granice jako „laboratoria integracji”*, [w:] E. Opiłowska *et al.* (red.), *Studia nad granicami...*, s. 166 i n.

<sup>711</sup> A. Trzecielińska-Polus, *Zmiany funkcji oraz zasięgu granic ugrupowań integracyjnych w Europie (ze szczególnym uwzględnieniem granic UE*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy...*, s. 163. Takie ujęcie nawet pełniej ukazuje dychotomię granicy jako kategorii, która jednocześnie dzieli państwa i je łączy, będąc czynnikiem kontaktu między zbiorowościami i społeczeństwami. Funkcja granic wewnętrznych państw członkowskich UE przestaje być linearną barierą, a staje się strefą kontaktu (przepływu), G. Balawajder, *Ewolucja funkcji granic...*, s. 147 i 152.

<sup>712</sup> J. Ruzzkowski, *Ponadnarodowość...*, s. 83 i cyt. literatura. Szerzej zob. J. Kaczmarek, *Bordering – debordering – rebordering*, [w:] E. Opiłowska *et al.* (red.), *Studia nad granicami...*, s. 34 i n.

Z prawnego punktu widzenia problematyka granic w UE jest również zagadnieniem interesującym. Granice państw są instytucjami skomplikowanymi, ale regulacja prawna nie pozostawia wątpliwości co do ich istnienia, charakteru i roli. Unijny akt regulujący zasady przekraczania granic w UE (Kodeks graniczny Schengen<sup>713</sup>) przewiduje i definiuje dwa typy granic. „Granice wewnętrzne” oznaczają wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach; porty lotnicze państw członkowskich przeznaczone do lotów wewnętrznych; porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach państw członkowskich służące do regularnych wewnętrznych połączeń promowych. „Granice zewnętrzne” to granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie państw członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem że nie stanowią one granic wewnętrznych. Ustalenie wspólnej granicy między dwoma państwami członkowskimi podlega prawu międzynarodowemu. Polityka Unii mająca na celu zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli na granicach wewnętrznych i zapewnienie skutecznej ochrony granic zewnętrznych nie narusza kompetencji państw członkowskich w odniesieniu do geograficznego wytyczania granic, zgodnie z prawem międzynarodowym<sup>714</sup>. Wynika z powyższego, że państwa członkowskie nie zrezygnowały z granic w ramach Unii Europejskiej. Zniosły kontrole na tych granicach i inne bariery, aby umożliwić realizację swobód rynku wewnętrznego obejmującego „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału” (aktualnie art. 3 ust. 3 TUE i art. 26 TFUE), a następnie zrealizować swobodny przepływ osób w ramach „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych (art. 3 ust. 2 TUE oraz tytuł V TFUE). „Obszar bez granic wewnętrznych” jest zatem stwierdzeniem względnym, jest tylko pozornie pozbawioną granic przestrzenią, ponieważ państwa członkowskie nie zlikwidowały granic w sensie politycznym i prawnym<sup>715</sup>, a jedynie zniosły kontrolę na granicach wewnętrznych, którą zresztą w określonych warunkach mogą przywrócić i przywracają<sup>716</sup>. Granice ewoluują, ale to nie oznacza, że tradycyjne funkcje granic całkowicie zanikają lub że sama granica zaczyna zanikać. W świetle powyższego „zniesienie granic” w istocie sprowadza się do ich otwarcia dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (i innych osób korzystających zgodnie z prawem

<sup>713</sup> Rozporządzenie 2016/399.

<sup>714</sup> Art. 77 ust. 4 TFUE. Zob. też wyrok TSUE z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie C-457/18, ECLI: EU:C:2020:65, pkt 105.

<sup>715</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe ...*, s. 317. Co więcej, nadal toczą o nie spory: między Królestwem Hiszpanii a Zjednoczonym Królestwem istnieje spór o wytyczenie granic Gibraltaru; między Słowenią a Chorwacją – spór o lądową i morską granicę.

<sup>716</sup> Zgodnie z ogólną procedurą określoną w art. 25 i art. 27 kodeksu granicznego Schengen. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest równoznaczne z wyłączeniem terytorium państwa ze strefy Schengen (art. 28).



ze swobodnego przepływu osób). Dla władzy publicznej granice nadal odgrywają tradycyjną polityczno-prawną rolę, sprowadzającą się do wyznaczenia obszaru jurysdykcji państwa i zakresu jego władztwa. Nie oznacza to jednak, że granice (zwłaszcza wewnętrzne) nadal pełnią funkcję dezintegracyjną, oznaczającą, że mamy do czynienia z brakiem lub niską przepuszczalnością granicy<sup>717</sup>. Przeciwnie, „przekraczanie granic” w różnych wymiarach jest stałym elementem integracji, choć jednocześnie zawsze zakłada i akcentuje ich obecność<sup>718</sup>. „Przekraczanie granic” ma związek ze zmianami prawnymi, które niosą ze sobą istnienie „władzy poza państwem” oraz ponadnarodowy i transgraniczny charakter prawa UE. Oznacza to, że granice państw nie są w stanie zamknąć ich terytorium całkowicie, nie tylko dla administrowanych korzystających z gwarantowanych swobód, ale także dla administracji publicznej. Uwaga ta dotyczy zarówno administracji UE *sensu stricto* (administracji ponadnarodowej), dla której granice wewnętrzne w UE są ważne, ponieważ wytyczają granice jej terytorialnego działania w warunkach „architektury administracyjnej o zmiennej geometrii”, jak i administracji państwowej, która jest administracją terytorialną z istoty rzeczy.

Europejska przestrzeń prawna jest stworzona dla administrujących i administrowanych, dla organów władzy publicznej i dla obywateli. Lecz o ile dla obywateli oznacza ona podstawę i gwarancję swobód („swobodnego przepływu”), dla organów władzy publicznej – wyposażenie ich we „właściwe środki”<sup>719</sup>, które sprowadzają się przede wszystkim do różnych przejawów współpracy administracyjnej państw (ich organów). Niektóre z form współpracy polegają na działaniu administracji publicznej poza terytorium własnego państwa, w interesie publicznym, który nie jest utożsamiany wyłącznie z interesem tego państwa. W związku z tym w europejskiej przestrzeni prawnej mogą i zachodzą procesy przekraczania ograniczeń wynikających z zasady terytorialności, co w wymiarze operacyjnym oznacza, że administracja publiczna wykonuje swoje zadania także poza terytorium własnego państwa lub na tym terytorium, ale ze skutkami wykraczającymi poza granice państwowe. Z punktu widzenia działalności administracji publicznej i jej skutków prawnych „przekroczenie” granicy wiąże się z szeregiem uwarunkowań prawnych. Wprawdzie doktryna doszukuje się w sferze działalności podmiotów publicznych pewnych analogii do elementów swobód czy wolności stanowiących o rynku wewnętrznym i przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gwarantowanych administrowanym i mówi się

<sup>717</sup> A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, s. 55.

<sup>718</sup> Jak pisze K. Dolińska, „obserwowanym tendencjom do unifikacji i znoszenia granic towarzyszy wzrost napięć wokół nich, co powoduje, że retoryka świata bez granic jawi się jako przebrzmiała i niezbyt adekwatna do rzeczywistości”, *eadem*, *Granice...*, s. 117 i cyt. literatura.

<sup>719</sup> Art. 3 ust. 2 TUE. W kwestii terminologii i znaczenia pojęcia „środki”, zob. J. Wegner-Kowalska, *Skuteczność unijnego prawa administracyjnego na przykładzie ochrony weterynaryjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, LEX.

o „swobodnym przepływie” wyroków<sup>720</sup>, aktów administracyjnych<sup>721</sup> czy śledztw<sup>722</sup>, to jednak terytorium i granice są ciągle dla prawa administracyjnego ważne i znaczące. Nie zmienia to jednak konstatacji, że różne konstrukcje prawne „obszarów bez granic wewnętrznych” uwidaczniają rekonfigurację terytorialności w europejskiej przestrzeni prawnej i zmieniają terytorialny paradygmat funkcjonowania administracji publicznej.

## 7. Zasada terytorialności krajowej administracji publicznej w Unii Europejskiej

Zmiany w zakresie terytorialności administracji państwowej (terytorialnej jurysdykcji administracji publicznej) w UE obrazuje rozwój i znaczenie europejskiej przestrzeni administracyjnej. Zmiany zachodzące w tym obrębie mają wymiar wertykalny (zasięg działania administracji UE *sensu stricto*) i horyzontalny (administracja państw członkowskich). W tym drugim przypadku polegają one na przełamaniu terytorialnych ograniczeń działania krajowej administracji publicznej. Biorąc pod uwagę aspekt terytorialny administracji publicznej, można mówić o transgranicznym (transterytorialnym) wykonywaniu prawa. Oznacza to, że władza publiczna na terytorium państwa wykonywana jest nie tylko przez państwową administrację, ale też z zewnątrz: zarówno przez administrację między- i ponadnarodową, jak i administrację innego państwa<sup>723</sup>. Z drugiej strony, krajowa administracja publiczna podejmuje działania na rzecz nie tylko własnego państwa i nie tylko na terytorium własnego państwa. Organy administracji publicznej podejmują działalność w formach prawnych i faktycznych na terytoriach innych państw członkowskich, realizując w ten sposób regulowane prawem UE kompetencje własne lub kompetencje państw, na terytorium którego działają.

Jurysdykcja wykonawcza i egzekucyjna państwa – co do zasady ograniczona do terytorium państwa – w europejskiej przestrzeni prawnej ulega terytorialnemu rozszerzeniu. W europejskiej przestrzeni prawnej zasada terytorialności wciąż się liczy, ale pojawiły się i są znaczące też inne zasady, cele czy wartości, które dostosowują treść i funkcję zasady terytorialności do warunków funkcjonowania państw i ich administracji

---

<sup>720</sup> Przykładowo A. Frąckowiak-Adamska definiuje „europejską przestrzeń sądową” – na wzór definicji rynku wewnętrznego – jako „obszar, w którym zapewniony jest swobodny przepływ orzeczeń w sprawach cywilnych”. Jak czytamy dalej, „swobodny przepływ orzeczeń ma miejsce, gdy orzeczenie wydane w jednym państwie członkowskim jest automatycznie uznawane i wykonalne w pozostałych państwach członkowskich (gdy zniesiono *exequatur*)”, *eadem*, *Uznawanie i wykonywanie orzeczeń...*, s. 60-61.

<sup>721</sup> F. Lafarge, *Enforcement of administrative decisions between Member States under EU law. From exequatur to automaticity?*, [http://ceie.unistra.fr/fileadmin/upload/CEIE/Seminaires\\_de\\_recherche/CEIE\\_-\\_Seminaire\\_2\\_-\\_Actes\\_administratifs\\_-\\_Francois\\_Lafarge.pdf](http://ceie.unistra.fr/fileadmin/upload/CEIE/Seminaires_de_recherche/CEIE_-_Seminaire_2_-_Actes_administratifs_-_Francois_Lafarge.pdf) [dostęp 15.06.2020].

<sup>722</sup> P. Rakowski, [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo...*, s. 720.

<sup>723</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 17.

w ramach specyficznej integracyjnej organizacji. Organy administracji publicznej wyposażone są przez prawo UE w środki, które nie tyle pozwalają ignorować granice państw, ile je przekraczać na warunkach innych niż wynika to z prawa międzynarodowego publicznego i klasycznych instrumentów współpracy państw. Stąd też definicja jurysdykcji na gruncie prawa administracyjnego (zarówno ustrojowoprawne pojęcie zakresu działania, materialnoprawna instytucja kompetencji, jak i procesowa instytucja właściwości) nie powinna ograniczać się do kompetencji organu do stosowania prawa obowiązującego na terytorium państwa ze skutkami ograniczającymi się do tego terytorium.

„Milowe kroki” rozwoju administracji UE związane były z coraz bardziej zaawansowanymi i wyrafinowanymi formami współpracy administracji państw członkowskich i Wspólnot, a potem Unii. W tym procesie nie chodziło przy tym o zdecydowane i trwałe odejście od ustalonego wcześniej modelu, ale o dodanie na każdym etapie charakterystycznej warstwy do istniejącej rzeczywistości<sup>724</sup>.

Pierwotnie administracja wspólnotowa rozumiana była jako organizacja dwupoziomowa, określana modelowo jako administracja bezpośrednia i pośrednia. Opierała się przede wszystkim na oddzieleniu dwóch sfer aktywności: stanowienie prawa miało miejsce na poziomie Wspólnoty, jego implementacja zachodziła na poziomie państw członkowskich<sup>725</sup>. Bezpośrednie administrowanie przez instytucje i organy Wspólnoty miało miejsce wyjątkowo i tam, gdzie wyraźnie to przewidziano, regułą było zaś pośrednie administrowanie przez administrację państw członkowskich na ich terytoriach. Źródłem pochodzenia takiego modelu administracji europejskiej było wertykalne otwarcie systemów prawnych państw członkowskich na prawo wspólnotowe, z jego zasadami pierwszeństwa i skutku bezpośredniego. Nie oznaczało to zakwestionowania tradycyjnego modelu terytorialności ani krajowego modelu administracji<sup>726</sup>. Ostatecznie wykonywanie władzy publicznej na europejskim poziomie pozostawało ograniczone do indywidualnego państwa członkowskiego i terytorialnego zasięgu jego suwerenności<sup>727</sup>.

Wyjątki od terytorialnych ograniczeń zakresu działania administracji publicznej państw członkowskich stały się rzeczywistością wraz z nadejściem drugiej fazy rozwoju administracji europejskiej, rozpoczętej w latach 70. ubiegłego wieku. W celu wyeliminowania konfliktów jurysdykcyjnych (nakładających się roszczeń państw) czy multijurysdykcyjnych postępowań nastąpiła nie tylko unifikacja i harmonizacja prawa, ale także horyzontalne otwarcie systemów prawnych (i politycznych) państw członkowskich na uznanie innych państwowych porządków prawnych.

<sup>724</sup> H.C.H. Hofmann, *European administration: nature...*, s. 23.

<sup>725</sup> H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated...*, s. 580.

<sup>726</sup> H.C.H. Hofmann, *European administration: nature...*, s. 24-25.

<sup>727</sup> *Ibidem*, s. 41.

Integracja europejska potrzebowała administracyjnej transterytorialności<sup>728</sup> po to, by możliwe było osiągnięcie wielu celów określonych w prawie unijnym, związanych ze swobodami rynku wewnętrznego, a następnie z przestrzenią wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Istotnym narzędziem poszukiwania równowagi między potrzebą pogłębienia integracji (unitarnością) a subsydiarnością i dążeniem do zachowania różnorodności i tradycji państw członkowskich stała się zasada wzajemnego uznawania (*mutual recognition*), dotycząca także aktów administracyjnych<sup>729</sup>.

Wzajemne uznawanie jest charakteryzowane jako przeciwieństwo jurysdykcyjnej zasady terytorialności państw członkowskich UE i przejaw (forma) ekstraterytorialności<sup>730</sup>. M. Ruffert podkreśla zmianę perspektywy doktryny prawniczej, jaka nastąpiła w odniesieniu do uznawania aktów władzy innego państwa. Każdorazowe wyraźne uznanie nowo powstałych przypadków, dobrze znane prawu międzynarodowemu publicznemu, można uznać za przestarzałe. W jego miejsce pojawiła się idea transnarodowości, charakterystyczna dla etapu (regionalnej) integracji<sup>731</sup>. Stąd uznanie jako takie jest proaktywnym politycznym wyborem, żeby ekstraterytorialność uzgodnić, zinstytucjonalizować i odwzajemnić<sup>732</sup>. Stanowi formę uregulowanego wspólnego *governance* (*managed joint governance*) i jest wyrazem optymalnej kombinacji elementów kontroli państwa pochodzenia i kontroli państwa przyjmującego<sup>733</sup>.

<sup>728</sup> F. Lafarge, *Enforcement of administrative decisions...*, s. 2.

<sup>729</sup> Zasadzie wzajemnego uznawania poświęcono już wiele miejsca w literaturze. Do opracowań o charakterze przekrojowym, tj. obejmującym zarówno rynek wewnętrzny, jak i przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, należy m.in. monografia Ch. Janssens, *The Principle of Mutual...* W szerszej perspektywie wzajemne uznawanie tworzy część reżimu globalnego prawa administracyjnego (określanego także jako transnarodowe prawo administracyjne z powodu horyzontalnego charakteru reżimów wzajemnego uznawania) przez kreowanie warunków, pod którymi uczestniczące strony uznają zasadę, że jeśli jeden produkt czy usługa jest zgodny z prawem w jednej jurysdykcji, za taki może być uznany także w innej uczestniczącej jurysdykcji. Te jurysdykcje to z reguły suwerenne państwa, mogą też być ich jednostki w ramach państwa federalnego.

<sup>730</sup> Ch. Janssens, *The Principle of Mutual...*, s. 275-276. Autorka pisze, że wzajemne uznawanie kreuje ekstraterytorialność w tym sensie, że standardy narodowe, a nie standardy unijne, muszą być co do zasady uznane i stosowane ekstraterytorialnie.

<sup>731</sup> M. Ruffert, *Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2021, pkt 3.

<sup>732</sup> K. Nicolaidis, G. Shaffer, *Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance Without Global Government*, "Law and Contemporary Problems" 2005, vol. 68, s. 275. Z tego powodu ma specyficzny kontekst integracyjny, ponieważ – na co zwraca uwagę M. Ruffert – w prawie międzynarodowym ekstraterytorialny skutek aktów suwerenności państwa, do których należy zaliczyć akt administracyjny, dotyczy władzy (kompetencji) regulowania zdarzeń poza obszarem suwerenności bez zgody drugiego zainteresowanego państwa, ale w zgodzie z granicami tej władzy ustalonej w prawie międzynarodowym, M. Ruffert, *European Composite Administration: The Transnational Administrative Act*, [w:] O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite...*, s. 279.

<sup>733</sup> K. Nicolaidis, G. Shaffer, *Transnational Mutual Recognition Regimes...*, s. 268; też Ch. Janssens, *The Principle of Mutual...*, s. 289.

Wzajemne uznawanie jest postrzegane w kategorii uzgodnionego transferu (alokacji) władzy regulacyjnej w zakresie tworzenia norm oraz ich egzekwowania. Mówi się także o transferze jurysdykcji, kompetencji albo w niektórych ujęciach nawet suwerenności<sup>734</sup>. Transfer następuje z kraju przyjmującego, gdzie transakcja (zdarzenie) ma miejsce, na kraj pochodzenia usługi, towaru, osoby, przy spełnieniu uzgodnionych i zarządzanych (regulowanych – *managed*) warunków<sup>735</sup>. W przypadku uznawalności aktów administracyjnych jest wyrazem przeniesienia władzy administracyjnej z jednego państwa na inne w sprawach indywidualnych<sup>736</sup>. Element „uznawanie” oznacza ekwiwalentność, zgodność, co najmniej akceptowalność systemu regulacyjnego drugiej strony. Wzajemność oznacza, że alokacja władzy jest obustronna (odwzajemniona) i symultaniczna<sup>737</sup>. Uczestniczące strony (jurysdykcje) uznają odpowiednie normy, reguły i standardy obowiązujące na ich terytoriach. Zasada wzajemnego uznawania stanowi obecnie paradygmat transnarodowego wykonywania prawa UE<sup>738</sup>.

Ewolucja zasady wzajemnego uznawania – ze sfery swobodnego przepływu towarów, poprzez usługi, swobodę przedsiębiorczości, swobodę przepływu osób do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – przyczyniła się do jej niejednorodności i zróżnicowania<sup>739</sup>. Status prawny tej zasady jest zatem różny w tych dwóch europejskich przestrzeniach, podobnie jak nie jest ona jednolicie, mimo wyraźnych tendencji i zabiegów unifikujących, stosowana w różnych dziedzinach swobodnego przepływu<sup>740</sup>. Z tego powodu definiowanie zasady wzajemnego uznawania następuje z trudnością. Ponadto różnice w sposobie podejścia uzasadnione są także odmiennymi względami metodologicznymi, a cele i potrzeby konkretnych opracowań determinują preferencje autorów poszczególnych definicji. Sięgając do literatury, w poszukiwaniu definicji możliwie uniwersalnej, można przytoczyć (roboczą) propozycję Ch. Janssens. Zdaniem autorki, przekonanej o możliwości stworzenia horyzontalnego, międzyobszarowego ujęcia zasady wzajemnego uznawania, zasada wzajemnego uznawania wymaga, aby niezależnie od różnic występujących między różnymi krajowymi regułami stosowanymi w Unii Europejskiej przedmioty, działalność i decyzje (*objects, activities and decisions*), które są legalne w świetle prawa jednego państwa

<sup>734</sup> M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis i cyt. literatura; także Ch. Janssens, *The Principle of Mutual...*, s. 270 i n.

<sup>735</sup> K. Nicolaidis, G. Shaffer, *Transnational Mutual Recognition Regimes...*, s. 264.

<sup>736</sup> Zob. H. Wenander, *Recognition of Foreign Administrative Decisions: Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights*, s. 756, [http://www.zaoerv.de/71\\_2011/71\\_2011\\_4\\_a\\_755\\_786.pdf](http://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_4_a_755_786.pdf) [dostęp 28.02.2015].

<sup>737</sup> K. Nicolaidis, G. Shaffer, *Transnational Mutual Recognition Regimes...*, s. 268.

<sup>738</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 27.

<sup>739</sup> M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania...* i cyt. literatura.

<sup>740</sup> Ch. Janssens, *The Principle of Mutual...*, s. 23. Zasada wzajemnego uznawania ma charakter warunkowy i nieograniczony, a przeprowadzenie klasycznego trójstopniowego testu ma zagwarantować równowagę między swobodnym przepływem i wzajemnym uznawaniem a interesami, które są z punktu widzenia państw, a często także Unii, godne ochrony.

członkowskiego, były akceptowane w drugim państwie jako ekwiwalentne przedmiotom, działalności i decyzjom pochodzącym z tego drugiego państwa, i aby mogły wywierać skutek w obszarze prawnego oddziaływania tego państwa (albo poprzez umożliwienie im dostępu do terytorium krajowego, albo poprzez wzięcie ich pod uwagę przez to drugie państwo w decyzjach, jakie podejmuje, albo poprzez ich wykonanie), chyba że występuje jeden z mających zastosowanie wyjątków, uzasadniających brak uznawania<sup>741</sup>. M. Górka definiuje zasadę wzajemnego uznawania w następujący sposób: „Jest to wynikająca z dwu- lub wielostronnego porozumienia, warunkowa lub bezwarunkowa (automatyczna) akceptacja przez państwo-stronę porozumienia przedmiotu uznawania pochodzącego z innego państwa-strony porozumienia, w którym ma on przymiot legalności, w wyniku której to akceptacji następuje dopuszczenie owego przedmiotu przez to pierwsze państwo na obszar własnej jurysdykcji lub jego uwzględnienie przez to państwo w swoich decyzjach, lub nadanie mu przez nie skuteczności, lub jego wykonanie”<sup>742</sup>. Jak autor zastrzega, definicja ta wymaga doprecyzowania przez wskazanie przedmiotu wzajemnego uznawania, jego funkcji i uczestników, zakresu terytorialnego oraz rodzajów (typologii).

Mechanizm wzajemnego uznawania funkcjonuje w sferze niezharmonizowanej (tzw. sądowe czy też orzecznicze uznawanie, wywodzone z wyroku *Cassis de Dijon*<sup>743</sup>) i w sferze zharmonizowanej, gdzie jest rezultatem działań legislacyjnych, w postaci tzw. regulacyjnego (obowiązkowego lub legislacyjnego) wzajemnego uznawania. Wzajemny stosunek tych dwóch typów wzajemnego uznawania jest przedmiotem dyskusji. Przed wszystkim, sięgając do pierwotnej funkcji sądowego uznawania, wskazuje się, że stanowi ono alternatywę wobec harmonizacji. Niekiedy jednak wzajemne uznawanie umieszcza się w katalogu metod harmonizacyjnych (harmonizacja *ex-post*), ponieważ w istocie wzajemne uznawanie jest procesem, którego rezultatem jest harmonizacja krajowych ustawowych i administracyjnych przepisów dotyczących dostępu towarów i usług do rynku oraz zawodowej i handlowej działalności osób i przedsiębiorstw. Z pewnością można jako harmonizację traktować legislacyjne (regulacyjne) wzajemne uznawanie, tj. wzajemne uznawanie wprowadzane unijnym instrumentem legislacyjnym. Oba zjawiska, tj. harmonizacja i wzajemne uznawanie, są postrzegane także jako komplementarne<sup>744</sup>. Jak pisze M. Górka, „Wzajemne uznawanie działa w dwóch etapach. Najpierw umożliwia przepływ towarów, osób, usług. W drugiej kolejności, właśnie poprzez umożliwienie przepływu, unaocznia potrzebę harmonizacji i kreuje sytuację, w której harmonizacja staje się politycznie jednocześnie niezbędna i możliwa”<sup>745</sup>.

<sup>741</sup> Ch. Janssens, *The Principle of Mutual...*, s. 4 oraz 257 i n.

<sup>742</sup> M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania...*, Legalis.

<sup>743</sup> Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

<sup>744</sup> Przegląd stanowisk: M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania...*, Legalis.

<sup>745</sup> M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania...*, Legalis.

Z wzajemnym uznawaniem wiąże się także problematyka ekstraterytorialnego stosowania klauzul ograniczających swobodny przepływ towarów lub usług, zarówno o obszarze zharmonizowanym, jak i niezharmonizowanym. W zakresie jurysdykcji legislacyjnej państwa generalnie powołują się na przesłanki dopuszczające ograniczenia, żeby chronić interes publiczny zagrożony na ich własnym terytorium. W tym też celu przyjmują bardziej rygorystyczne środki ochronne, jeżeli dyrektywa na to pozwala. Z taką możliwością wiąże się wyraźne postanowienie o ograniczeniu terytorialnym, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą zachować lub stosować surowsze przepisy tylko na własnych terytoriach. W niektórych przypadkach jednak, powołując się na traktatowe (art. 36 TFUE) albo sądowe (wynikające z orzecznictwa) przesłanki, państwa podejmowały środki, żeby chronić zagrożony interes publiczny w innym państwie. Doktryna przyjmuje z aprobatą ostrożne podejście TSUE w tym względzie, bo chociaż sąd nie odrzuca ekstraterytorialnego zastosowania przesłanek dopuszczających ograniczenia, nie jest również skłonny oficjalnie je uznać. TSUE dopuszcza to tylko w zakresie, w jakim zagraniczny interes publiczny jest powiązany z interesem publicznym w państwie członkowskim pochodzenia<sup>746</sup>.

Do instrumentów realizujących zasadę wzajemnego uznawania należą transnarodowe (transnacionalne<sup>747</sup>) akty administracyjne<sup>748</sup>. W literaturze charakteryzuje się także szczególne rodzaje aktów stosowania prawa, określane jako akty transgraniczne<sup>749</sup> lub transterytorialne<sup>750</sup>. Można te pojęcia traktować synonimicznie. Nie w języku, ale w charakterze aktu leży zasadnicza przyczyna różnego rozumienia tego pojęcia. Szeroko pod pojęciem transnarodowego aktu administracyjnego rozumie się „akt administracyjny jednego z państw członkowskich, który wiąże pozostałe państwa członkowskie lub przynajmniej ma znaczenie prejudycjalne dla postępowania (administracyjnego) w innych państwach członkowskich”<sup>751</sup>. Transnarodowy akt administracyjny według M. Kruśa to akt, który jest wydawany przez organy krajowe jednego państwa członkowskiego i jest bezpośrednio skuteczny na obszarze pozostałych państw członkowskich<sup>752</sup>.

<sup>746</sup> Ch. Janssens, *The Principle of Mutual...*, s. 60, 96-97.

<sup>747</sup> S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. 6, s. 98.

<sup>748</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 27.

<sup>749</sup> Zob. M. Kisielowska, *Transgraniczny akt administracyjny*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 405 i n.; M. Kruś, *Akt transnarodowy...*

<sup>750</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 121-122.

<sup>751</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 27.

<sup>752</sup> M. Kruś, *Akt transnarodowy...*, s. 21. W tym węższym ujęciu definicja transnarodowego aktu administracyjnego zawiera następujące elementy: „Po pierwsze, jest to akt organu krajowego. Po drugie, jest to akt stosowania prawa, w tym znaczeniu, że nie kreuje norm o charakterze ustawodawczym, ani też nie uzupełnia przepisów ustawodawczych. Po trzecie, akt ten jest bezpośrednio skuteczny na obszarze Unii Europejskiej. Bezpośrednia skuteczność oznacza, że aktem tym związany jest także organ państwa przyjmującego dany akt. Akt działa więc, uprawniając lub zobowiązując podmioty administrowane, ale również

Wyróżniony przez autora jako podtyp w katalogu europejskich aktów administracyjnych jest jego zdaniem najbardziej spektakularnym przykładem transgranicznej współpracy organów administracji publicznej państw członkowskich UE<sup>753</sup> i jednym z symboli integracji europejskiej<sup>754</sup>. Podobnie węższe ujęcie, wynikające z wprowadzenie kryterium wywoływania przez decyzję skutku transgranicznego z mocy własnej, a przez to niepowiązane wyłącznie z wzajemnym uznawaniem, zaproponowała M. Kisielowska. Pod pojęciem transgranicznego aktu administracyjnego autorka rozumie „akt o charakterze indywidualnym i konkretnym, wydany przez organ administracyjny jednego z państw członkowskich na podstawie norm ustanowionych przez prawodawcę unijnego, mający na celu wywołanie skutków prawnych poza granicami państwa, w którym jest wydawany albo przez to, że sama decyzja wywołuje skutki prawne poza granicami państwa, albo przez to, że adresat decyzji znajduje się poza jego granicami bądź też organ wydający decyzję faktycznie przekracza granicę państwa, żeby podjąć rozstrzygnięcie”<sup>755</sup>. Ta definicja transgranicznego aktu wprowadza bardziej skomplikowaną ich kategoryzację<sup>756</sup>. Jako przejaw ekstraterytorialnej jurysdykcji administracyjnej transterytorialny akt administracyjny wymaga każdorazowo istnienia wyraźnej podstawy prawnej w prawie UE<sup>757</sup>.

wiążąc krajowe organy państw członkowskich (nie tylko tego państwa, które ten akt wydało). Po czwarte, ową skuteczność zapewnia mu generalna i abstrakcyjna norma prawa europejskiego i wtedy ten akt jest częścią tego prawa. [...] Ową skuteczność może jednak zapewniać mu również generalna i abstrakcyjna norma prawa krajowego wdrażająca dyrektywę. [...] Z tej racji można powiedzieć, że po piąte, akt transnarodowy jest zawsze europejskim aktem administracyjnym stanowiącym element porządku prawnego Unii Europejskiej. Dodać należy także istotną uwagę, że w obecnym stanie prawnym akt ten jest wyłącznie aktem konkretnym”, *ibidem*, s. 199-200.

<sup>753</sup> *Ibidem*, s. 41, 200.

<sup>754</sup> *Ibidem*, s. 41.

<sup>755</sup> M. Kisielowska, *Transgraniczny akt...*, s. 411. Autorka opiera swoją definicję na typologii transgranicznych aktów administracyjnych zastosowanej przez M. Rufferta, który dzieli transnarodowość aktów na odnoszącą się do skutków (*effect-related transnationality*), adresatów (*addressee-related transnationality*) i organu (*authority-related transnationality*), M. Ruffert, *European Composite Administration...*, s. 281-292. Zob. też typologię zaproponowaną przez M. Krusią, *Akt transnarodowy...*, s. 215. Nawiązując do typologii M. Rufferta, autor wprowadza podział na: 1) akty dotyczące statusu osób lub ich uprawnień zawodowych, 2) akty dotyczące statusu produktów, 3) akty dotyczące wykonywania usług (inne niż te, które przyznają uprawnienia zawodowe), 4) akty organów niedziałających na swoim terytorium.

<sup>756</sup> Zob. też J.J. Pernas García, *The EU Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative acts*, [w:] J. Rodríguez-Arana Muñoz (ed.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, Heidelberg-New York 2016, s. 20.

<sup>757</sup> Zob. M. Kisielowska, *Transgraniczny akt...*, s. 409. Kwestia uznawania skutków prawnych aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracyjne z innych jurysdykcji jest również, choć rzadko, regulowana w niektórych państwach przez przepisy prawa krajowego, zob. J. Rodríguez-Arana Muñoz, M. García Perez, J.J. Pernas García, C. Aymerich Cano, *Foreign Administrative Act: General report*, [w:] J. Rodríguez-Arana Muñoz (ed.), *Recognition of Foreign...*, s. 4 i n. Należy także zaznaczyć, że wzajemne uznawania orzeczeń administracyjnych nie jest domeną wyłącznie prawa administracyjnego UE, a koncepcja transterytorialnych aktów administracyjnych rozwija się od lat na gruncie międzynarodowego prawa administracyjnego, zob. J. Handrlica, *International Administrative Law and Administrative Acts: Transterritorial Decision Making Revised*, „Czech Yearbook Of Public & Private International Law” 2016, vol. 7, s. 105-117.



Szerokie ujęcie transterytorialnego aktu administracyjnego odpowiada metodom uznawania aktów administracyjnych wydanych przez organy innych państw członkowskich. W literaturze wyróżnia się różne modele współpracy administracyjnej państw członkowskich i niejednokrotnie administracji UE w zakresie uznawania aktów administracyjnych<sup>758</sup>. Pierwszy to model transnarodowy, w którym państwo członkowskie podejmuje decyzje wiążące prawnie we wszystkich pozostałych państwach członkowskich. Drugi typ to model procedury złożonej (*composite procedure, mixed administrative proceedings*), stanowiącej wyraz kooperacyjnego charakteru administracji Unii Europejskiej. Akty stosowania prawa są wynikiem współpracy organów administracyjnych państw członkowskich i organów unijnych: Komisji Europejskiej albo agencji. Wyróżnić można w tym zakresie procedurę typu *top-down* i *bottom-up*<sup>759</sup>. Niektóre postępowania zawierają elementy charakterystyczne dla obu typów procedury mieszanej i z tego względu mogą być określone jako procedury „hybrydowe”<sup>760</sup>. Trzeci to model decyzji referencyjnych, w którym państwo członkowskie podejmuje decyzję podlegającą wprawdzie procedurze uznania w innym państwie członkowskim, lecz z powodu ustalonego punktu odniesienia zakres i głębokość ocen oraz ustaleń w porównaniu do pierwszego postępowania (referencyjnego) są znacznie zredukowane<sup>761</sup>. Uznanie w tym przypadku odbywa się wskutek wydania aktu administracyjnego zgodnie z przepisami prawa krajowego tego drugiego państwa. Ponadto wśród metod uznawania aktów administracyjnych wydanych przez organy innych państw członkowskich rozróżnia się uznawanie proste (*explicit recognition*) i skoordynowane (*single licence recognition*)<sup>762</sup>. Kwestia uznania aktu administracyjnego innego państwa członkowskiego w ramach uznania prostego zamyka się w granicach jurysdykcji państwa, które ma dokonać uznania takiego aktu<sup>763</sup>. W przypadku uznania skoordynowanego w procedurę zaangażowane jest państwo, które wydało akt administracyjny podlegający uznaniu, oraz państwo, na terytorium którego taki akt miałby wywrzeć skutek prawny. Dopiero ich wzajemna współpraca prowadzi do uznania skutków aktu administracyjnego pierwszego państwa w tym drugim państwie<sup>764</sup>.

<sup>758</sup> Zob. też U. Stelkens, M. Mirschberger, *The recognition of foreign administrative acts: A German perspective*, [w:] J. Rodríguez-Arana Muñoz (ed.), *Recognition of Foreign...*, s. 155-163.

<sup>759</sup> G. della Cananea, *The European Union's Mixed...*, s. 199, 201.

<sup>760</sup> *Ibidem*, s. 203. Szerzej zob. A. Krawczyk, *Postępowanie wielostopniowe...*, *passim*.

<sup>761</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb 27 i cyt. literatura.

<sup>762</sup> H. Wenander, *Recognition of Foreign Administrative Decisions...*, s. 799-780.

<sup>763</sup> Zob. art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/126/WE z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie), Dz. Urz. UE L 403/18 z 30.12.2006 r.; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/83/WE z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, Dz. Urz. WE L 311/67 z 28.11.2001 r. ze zm.

<sup>764</sup> M. Niedźwiedz, *Administracyjne wykonywanie prawa...*, nb 89.

Model współpracy odzwierciedlający stopień zaawansowania współpracy administracyjnej (zintegrowanej administracji UE – europejskiej przestrzeni administracyjnej) wpływa na klasyfikację transnarodowych aktów administracyjnych w obszarze swobód unijnych. Wyróżnia się, po pierwsze, decyzje autoryzacyjne z automatycznym skutkiem transnarodowym. Są to akty administracyjne, które umożliwiają beneficjentowi (adresatowi) decyzji wykonywanie swobody unijnej poza jego państwem pochodzenia, bez konieczności wyrażenia na to zgody przez administrację państwa przyjmującego<sup>765</sup>. Kolejny rodzaj to wspólne decyzje (autoryzacyjne), które są rezultatem tzw. procedury kompozytywnej (procedury złożonej), rozumianej jako wieloetapowy i wielopodmiotowy ciąg działań administracyjnych w ramach jednej sprawy administracyjnej lub spraw powiązanych, w których współdziałają organy z różnych jurysdykcji w ramach UE. Powyższy mechanizm jest wyrazem kooperacyjnego charakteru administracji Unii Europejskiej. Współpraca ta dokonuje się w mniej bądź bardziej zinstytucjonalizowanych strukturach i przyczynia się do znacznego wzrostu działań faktycznych, zwłaszcza informacyjnych. Stała wymiana informacji wpływa na rezultat procesu decyzyjnego<sup>766</sup>. Następnie wskazuje się decyzje autoryzacyjne wymagające uznania<sup>767</sup>. W takim przypadku następuje wydanie dwóch lub więcej wzajemnie powiązanych decyzji autoryzacyjnych w poszczególnych państwach. Skutek prawny decyzji występuje w trzech płaszczyznach: podstawową jest płaszczyzna krajowa, którą stanowi system prawa pochodzenia danego orzeczenia, drugą jest system prawa państwa uznającego daną decyzję. Ostatnią jest płaszczyzna międzynarodowa, którą automatycznie osiąga każde orzeczenie państwa obcego uznane w innym państwie<sup>768</sup>. Uruchomienie procedury uznania skutków wydanego aktu administracyjnego będzie następować zwykle na

<sup>765</sup> Model ten ma swoje korzenie m.in. w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Sam Mc Cauley Chemists and Sadjá* dotyczącym wzajemnego uznawania świadectw lub dyplomów, potwierdzenia posiadania kwalifikacji zawodowych, zezwolenia na prowadzenie pewnej działalności gospodarczej lub wykonywania zawodu, wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie C-221/05, *Sam Mc Cauley Chemists (Blackpool) Ltd and Mark Sadjá v. Pharmaceutical Society of Ireland and Others*, Zb. Orz. 2006 I-06869.

Przykładem jest wydawanie pozwoleń na świadczenie usług transportu lotniczego pasażerów, poczty i/lub towarów zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, Dz. Urz. UE L 293/3 z 31.10.2008 r.

<sup>766</sup> Tytułem przykładu można wskazać wydawanie zezwoleń na zamierzone uwalnianie i wprowadzania do obrotu organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO), zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. WE L 106/1 z 17.04.2001 r. ze zm. Por. też B. Iwańska, *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa administracyjnego...*, s. 733.

<sup>767</sup> L. de Lucia, *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, "Review of European Administrative Law" 2012, vol. 5, no. 2, s. 24 i n.

<sup>768</sup> Przykładem są decyzje wydawane na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG, Dz. Urz. UE L 309/1 z 24.11.2009 r.

wniosek adresata aktu wydanego przez krajowy organ, jeżeli decyzja przydaje mu uprawnień. Należy pamiętać także o konstrukcji wiążącego negatywnego skutku (*optional negative binding effect*), która dotyczy negatywnych decyzji podjętych przez organy innego państwa, oraz o decyzjach, które nakładają na adresata obowiązki. W takiej sytuacji wymagane jest podjęcie z urzędu współpracy organów państw członkowskich, zmierzającej do wykonania takiej decyzji<sup>769</sup>. Ostatni rodzaj transterytorialnego aktu administracyjnego to akt o charakterze mieszanym, wydany w procedurze, w której pojawiają się elementy współdziałania (współpracy) oraz konieczność uznania decyzji administracyjnej wydanej przez organ pochodzący z innej jurysdykcji<sup>770</sup>.

Trzecia faza rozwoju administracji UE to ruch w kierunku zintegrowanej (wspólnej) administracji publicznej, który był reakcją na rosnącą potrzebę zaawansowanej wertykalnej i horyzontalnej współpracy administracyjnej. Wspólna (zintegrowana) administracja – według twórców tej koncepcji – nie jest wyjątkiem, lecz zasadą<sup>771</sup>. Pojęcie, elementy i cechy zintegrowanej administracji UE zostały wyjaśnione w rozdziale pierwszym, a przykłady wskazane w rozdziale drugim. W tym miejscu można wskazać, że pomimo obowiązujących w prawie UE zasady autonomii instytucjonalnej i zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich dochodzi do głębokich zmian w administracji publicznej wywołanych kooperacyjnym modelem wykonywania prawa UE. Wyjście poza terytorialne ograniczenia działania administracji publicznej jest konsekwencją relacji zachodzących w zintegrowanej administracji UE. Nie będąc dłużej administracją wyłącznie państwową, zamkniętą organizacyjnie i terytorialnie na świat zewnętrzny, administracja publiczna działa ekstraterytorialnie. Wyżej opisany mechanizm transnarodowego wykonywania prawa UE jest tego przykładem, ale nie wyczerpuje sposobów realizowania zadań administracji publicznej poza granicami państwa.

Ujmując rzecz klasycznie, przyjmując perspektywę państwa rozciągającego jurysdykcję poza swoje granice, czy mówiąc inaczej – wykonującego pozaterytorialnie kompetencje, uznaje się, że ekstraterytorialność może być rozumiana dwojako: jako działania organów państwa poza jego terytorium lub jako działania organów państwa podejmowane na terytorium państwa, ale wywołujące skutki poza jego granicami<sup>772</sup>. Inaczej mówiąc, chodzi tu o ekstraterytorialną aktywność (*extraterritorial action*) organów państwa na terytorium innego państwa (państwa goszczącego) lub działalność podejmowaną na terytorium państwa rodzimego z ekstraterytorialnym skutkiem (na

<sup>769</sup> Np. na podstawie dyrektywy Rady 2001/40/ WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich, Dz. Urz. WE L 149/34 z 2.06.2001 r.

<sup>770</sup> L. de Lucia, *From Mutual Recognition to EU Authorisation: A Decline of Transnational Administrative Act?*, "Italian Journal of Public Law" 2016, vol. 8, s. 95 i n.

<sup>771</sup> H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, *Conclusions: Europe's integrated...*, s. 582.

<sup>772</sup> N. Wenzel, *Human Rights...*, pkt 1.

własnym terytorium, ale odnośnie do osób, mienia i zdarzeń mających miejsce za granicą). Różnica leży w charakterze środków stosowanych przez organy państwa w celu osiągnięcia zamierzonych skutków. Z perspektywy państwa „przyjmującego” wyróżnia się dwie podstawowe formy otwarcia porządku prawnego na działania i akty prawne obcej władzy publicznej: po pierwsze, państwo może dopuścić dokonywanie na swoim terytorium czynności urzędowych przez organy państw obcych, po drugie, państwo może uznać akt wydany przez organ obcego państwa, działający na terytorium tego państwa, wiążąc z nim określone skutki prawne we własnym systemie prawnym<sup>773</sup>.

Kontekst zintegrowanej administracji UE każe nam uzupełnić na ten proces o charakterystyczny i specyficzny dla tej administracji element. Istotą administracji publicznej jest to, że nie ogranicza się ona do wykonywania zadań państwa jako takiego. Czy działając w granicach terytorialnych rodzimego państwa czy poza jego granicami, organy krajowe wykonują unijne normy prawne jako część unijnej administracji (unijnego *governance*). Oznacza to, że krajowe organy administracji publicznej mogą podejmować tzw. suwerenne akty na terytorium innego państwa, ale mogą też podejmować działania w imieniu i na rachunek innego państwa członkowskiego. Istotne tu będzie odniesienie do systemu prawnego państwa, na terenie którego działają. Jednocześnie taki sposób działania administracji publicznej mógłby świadczyć o zerwaniu ścisłego związku między zasadami jurysdykcji państwa (terytorialnej i ekstraterytorialnej) a zakresem jurysdykcji administracyjnej organu administracji publicznej tego państwa.

## 8. Podsumowanie

Zasada terytorialności (działania) administracji publicznej jest wewnątrzsystemową zasadą pochodną od prawnomiędzynarodowej zasady terytorialności. Dla tradycyjnie pojmowanej administracji publicznej, ograniczonej do administracji państwowej (krajowej), terytorialność oznacza więź z państwem i jego terytorium. Administracja publiczna działa w zakresie ściśle wyznaczonej jurysdykcji, definiowanej przez granice określonych terytoriów.

Pojęcie europejskiej przestrzeni prawnej (europejskiej przestrzeni administracyjnej) narzuca szerszą perspektywę badania terytorialności administracji publicznej. Oznacza konieczność uwzględnienia istnienia zagranicy: organizacji ponadnarodowej i innych państw oraz ich organów administracyjnych. Ontologię terytorialności krajowej administracji publicznej tworzą zatem pojęcia władzy, suwerenności, zwierzchnictwa terytorialnego, kompetencji i jurysdykcji. Ich wyjaśnienie w odniesieniu do państw

---

<sup>773</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 58. Dotyczy to także organu organizacji międzynarodowej.

członkowskich, a także samej Unii Europejskiej na gruncie prawa międzynarodowego publicznego pozwala stwierdzić, że reżim prawny odnoszący się do jurysdykcji administracyjnej, rozumianej jako jurysdykcja władzy wykonawczej państwa (czyli jurysdykcji wykonawczej/egzekucyjnej) jest klarowny – jurysdykcja jest prawie wyłącznie terytorialna. Organy administracji publicznej działają wyłącznie w granicach terytorialnych rodzimego państwa, a poza nim tylko na podstawie specjalnej zezwalającej normy prawa międzynarodowego (przypadki ekstraterytorialności). Wykonywanie tego rodzaju jurysdykcji ekstraterytorialnie wymaga zgody (autoryzacji) innego państwa (państwa przyjmującego). Ściśle terytorialny charakter jurysdykcji wykonawczej jest utrwalony w prawie międzynarodowym i jest refleksem zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innego państwa i poszanowaniem dla jego terytorialnej integralności.

Dalsze ustalenia poczynione w rozdziale trzecim dają podstawę do twierdzenia, że europejska przestrzeń prawna w wymiarze prawnym i terytorialnym (trudno te wymiary precyzyjnie rozdzielić) utrudnia czy wręcz uniemożliwia zamykanie się porządków prawnych państw członkowskich. Wykonywanie zwierzchnictwa terytorialnego (w innym ujęciu wykonywanie suwerenności), a ściślej wykonywanie przez państwa członkowskie kompetencji władzy publicznej jest ograniczone z uwagi na konieczność respektowania „wspólnotowej zasady terytorialności”. Państwa członkowskie podzieliły się kompetencjami organów władzy państwowej z Unią Europejską, co oznacza również zaakceptowanie udostępnienia Unii terytorium państwowego w zakresie wykonywania tych kompetencji. Jednocześnie z uwagi na kształt administracji publicznej UE i model wykonywania prawa UE w proces zmian w zakresie terytorialności administracji publicznej zaangażowana jest również, a może przede wszystkim administracja krajowa innych państw członkowskich. Europejska przestrzeń prawna jako „obszar bez granic wewnętrznych” oznacza dla organów administracji publicznej nie tyle „swobodę przepływu” wydanych przez nie aktów administracyjnych (ewentualnie innych działań), ile wyposażenie organów we „właściwe środki”, sprowadzające się przede wszystkim do różnych przejawów współpracy administracyjnej. Za jeden z symboli integracji europejskiej uważa się transterytorialny akt administracyjny, który stanowi wyraz zaawansowanej współpracy organów państw członkowskich, niewymagającej kontaktów między organami pochodzącymi z różnych jurysdykcji. To sztandarowy przykład uzgodnionej, zinstytucjonalizowanej i odwzajemnionej ekstraterytorialności w ramach UE, będącej przeciwieństwem jurysdykcyjnej zasady terytorialności państw członkowskich. Nie wyczerpuje on jednak wszystkich przypadków ekstraterytorialnego działania administracji publicznej państwa członkowskiego. Ekstraterytorialność obejmuje szerszy katalog aktywności, może być bowiem rozumiana dwojako: jako działania organów państwa poza jego terytorium lub jako działania organów państwa podejmowane na terytorium

państwa, ale wywołujące skutki poza jego granicami. Kontekst zintegrowanej administracji UE dodatkowo wskazuje, że krajowe organy administracji publicznej mogą też podejmować działania w imieniu i na rachunek innego państwa członkowskiego, wykonują unijne normy prawne jako część unijnej administracji. Taki sposób działania administracji publicznej mógłby świadczyć o zerwaniu ścisłego związku między zasadami jurysdykcji państwa (terytorialnej i ekstraterytorialnej) a zakresem jurysdykcji administracyjnej organu administracji publicznej tego państwa.

## Rozdział IV

# Deterytorializacja

### 1. Uwagi wprowadzające

Termin „deterytorializacja” (*deterritorialization*) pojawił się w pracy francuskich autorów: filozofa Gilles’a Deleuze’a i psychoanalityka Felixa Guattariego, zatytułowanej *Anty-Edyp. Kapitalizm i schizofrenia*<sup>774</sup> (z 1972 r.), gdzie służył opisowi postawy jednostki w kapitalistycznym społeczeństwie<sup>775</sup>. Termin pierwotnie odnosił się do odejścia od sztywno narzuconej hierarchii społeczeństwa w kierunku porządku opartego na wielu tożsamościach<sup>776</sup>. Pojęcie z czasem zyskało popularność w innych naukach społecznych, włączając w to prawo.

Wskazując szerszy kontekst pojęcia deterytorializacji, trzeba podkreślić, że należy ono do słownika postmodernizmu i pojawia się przede wszystkim w literaturze poświęconej zachodzącym zmianom, objętym ogólnym i pojemnym terminem „globalizacja”. Niezależnie od różnic w szczegółowych ustaleniach pewne jest, że globalizacja jako proces integracji politycznych, społecznych, kulturowych i prawnych systemów charakteryzuje się zmianą czasowego i przestrzennego wymiaru ludzkiej egzystencji. Mówi się o kompresji czasu i przestrzeni. Deterytorializacja ma też swój istotny odrębny regionalny wymiar badań integracji europejskiej<sup>777</sup>. Pojęcie to częściej niż w naukach prawnych jest używane w dziedzinie stosunków międzynarodowych i w naukach politycznych, posiłkujących się w zakresie konceptualizacji zjawiska sąsiadującymi dyscyplinami,

---

<sup>774</sup> Tytuł oryginału *Capitalisme et schizophrénie. L’anti-Œdipe*.

<sup>775</sup> Za V. Bilková, *A State Without Territory?*, [w:] M. Kuijer, W. Werner (eds.), *The Changing Nature of Territoriality*..., s. 24.

<sup>776</sup> Pojęcie zostało później wykorzystane przez autorów w drugim tomie *Tysiąc plateau. Kapitalizm i schizofrenia* (1980) dla rozwoju teoretycznej konstrukcji asamblażu jako warunkowego zbioru praktyk i rzeczy, które można różnicować i szeregować wzdłuż osi terytorialności i deterytorializacji, za: S. Sassen, *Toward a Multiplication of Specialized Assemblages of Territory, Authority and Rights*, „Parallax” 2007, vol. 13, no. 1, s. 87-94.

<sup>777</sup> Zob. M. Burgess, H. Vollaard (eds.), *State Territoriality and European Integration*, Routledge, London-New York 2006.

takimi jak: socjologia, historia i geografia polityczna. Przenikając do nauk prawnych z obszaru politologii i stosunków międzynarodowych, termin „deterytorializacja” nie stracił konotacji politycznego charakteru procesu.

Deterytorializacja dotyczy wielu zjawisk: państwa, władzy publicznej, polityki, demokracji<sup>778</sup>, wartości, prawa, własności, waluty, (neonomadycznej) mobilności<sup>779</sup> czy też granic<sup>780</sup>. Często opis zjawiska występuje bez bliższego określenia przedmiotu samego procesu albo też stanu. W każdym razie ma oddawać dychotomiczną naturę koncepcji terytorialności i porządkować procesy oraz wynikające z nich konsekwencje na zasadzie przeciwieństwa: terytorialne i nieterytorialne.

## 2. Deterytorializacja w innych niż prawne naukach społecznych

Pierwsze koncepcje deterytorializacji zostały sformułowane przez politologów. Pojęcie deterytorializacji jest przy tym ściśle powiązane z innymi, często trudnymi do jednoznacznego zdefiniowania abstrakcyjnymi i złożonymi koncepcjami, takimi jak: (polityczna) terytorialność, suwerenność i władza<sup>781</sup>. Nie ułatwia rozwiązania kluczowych kwestii terminologicznych pojawiające się jednocześnie w literaturze pojęcie reterytorializacji i dobrze znane również prawnikom pojęcie ekstraterytorialności. Tłem rozważań na temat deterytorializacji są współczesny system państwowy i zmiany w porządku (modelu) westfalskim, w którym państwo to terytorialnie zorientowana autonomiczna władza. „Synteza suwerennej władzy publicznej z przestrzenią fizyczną o zdefiniowanych granicach stanowi fundamentalną zasadę określającą porządek nowoczesnego świata”<sup>782</sup>. Zmiany w porządku westfalskim są nie tyle konsekwencją zmian zachodzących w jego koncepcjach składowych, tj. władzy, suwerenności, terytorialności i obywatelstwie, ile zmian zachodzących w relacjach pomiędzy nimi<sup>783</sup>.

Szersza dyskusja na temat terytorialności, deterytorializacji i reterytorializacji rozpoczęła się od publikacji artykułu J.G. Ruggiego *Territoriality and Beyond*:

<sup>778</sup> S. Besson, *Deliberative Demoi-cracy in the European Union. Towards the Deterritorialization*, [w:] S. Besson, J.L. Martí (eds.), *Deliberative Democracy and its Discontents*, 1<sup>st</sup> ed., Ashgate Publishing, Routledge 2016, eBook, 2 March 2017. Autorka rozumie deterytorializację demokracji jako „opening national democracies or other non-state, albeit territorially distinct, politics to one another along functional instead of territorial lines only”.

<sup>779</sup> A. Gruszcak, *Coping with neo-nomadic mobility: Frontex’s agent power in the EU’s extended borderland*, „Review of European and Comparative Law” 2019, vol. XXXVII, s. 36-42.

<sup>780</sup> Por. A. Moraczewska, *Transformacja funkcji...*, s. 44-47.

<sup>781</sup> J.A. Caporaso, *Zmiany w porządku westfalskim...*, s. 19.

<sup>782</sup> *Ibidem*, s. 49-50.

<sup>783</sup> *Ibidem*, s. 27.



*Problematizing Modernity in International Relations*<sup>784</sup>. Punktem wyjścia dla formułowania koncepcji deterytorializacji jest pojęcie (politycznej) terytorialności. Zmiany zachodzące w tym obszarze są kluczowym problemem, produktywnym miejscem dla zgłębiania współczesnej transformacji międzynarodowej, miejscem ścierania się modernizmu i postmodernizmu w polityce międzynarodowej. Zdaniem J.G. Ruggiego „niewiele jest dziedzin, w których zmiany potrafią tak mocno wpłynąć na współczesny międzynarodowy ustrój”<sup>785</sup>.

Autor nie posługuje się pojęciem deterytorializacji<sup>786</sup>, ale dostrzega paradoks nieograniczonej indywidualizacji (terytoriów państw)<sup>787</sup> i problem wzajemnie wykluczających się terytorialnych formacji państwowych, który to stan określa jako rozłączną, wzajemnie się wykluczającą i stałą terytorialność (*bundling territoriality*<sup>788</sup>). Rozwiązaniem tego problemu, czy raczej jego złagodzeniem jest „wydzielenie” terytorium i stan podzielonej terytorialności (*unbundling territoriality*)<sup>789</sup>. J.G. Ruggie podnosi, że systemy władzy wcale nie muszą być terytorialne ani nie muszą być terytorialnie umocowane<sup>790</sup>. „Nawet tam, gdzie systemy władzy są terytorialne i terytorialność jest relatywnie silnie umocowana, dominująca koncepcja terytorium nie musi wcale wiązać się z wzajemnym wykluczeniem”<sup>791</sup>. Autor stwierdza, że we Wspólnocie Europejskiej proces „wydzielania terytorium” jest najbardziej zaawansowany<sup>792</sup>, a poza tym różne rodzaje istniejących systemów rządów, wspólnych rynków, wspólnot politycznych i temu podobnych składają się na

<sup>784</sup> Wersja przełożona na język polski: J.G. Ruggie, *Wykraczając poza terytorialność: modernizm w stosunkach międzynarodowych*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2010, nr 2(10), s. 116-175.

Można oczywiście w literaturze wskazać pozycje, które znacznie wcześniej, tj. od lat 50. XX w., podejmowały temat końca państwa narodowego wywołanego globalizacją, najczęściej korzystając dla opisu upadku tej konstrukcji z przedrostka „post”, m.in. państwo postterytorialne. Zob. literatura cytowana przez M. Burgessa, H. Vollaarda, *Introduction. Analysing Westphalian states in an integrating Europe and a globalising world*, [w:] M. Burgess, H. Vollaard (eds.), *State territoriality...*, s. 1-14, a także polemika z tymi poglądami J.G. Ruggiego, *Wykraczając poza terytorialność...*, s. 119-122. Te przewidywania zawsze napotykały przeciwstawne poglądy.

<sup>785</sup> J.G. Ruggie, *Wykraczając poza terytorialność...*, s. 159.

<sup>786</sup> J.G. Ruggie stwierdza, że brakuje w literaturze wspólnego słownictwa na wyrażenie ciągłości i zmiany w płynnym procesie przemian współczesnego systemu państwowego, *idem*, *Wykraczając poza terytorialność...*, s. 117.

<sup>787</sup> Polega ona na ustanowieniu trwałych terytorialnie formacji państwowych, w sposób kategoryczny uznanych za rozłączne i wzajemnie się wykluczające. J.G. Ruggie pyta w związku z przyjęciem tych warunków jako konstytutywnych podstaw międzynarodowego społeczeństwa, „jakie środki pozostały nowym władcom terytorialnym do rozwiązania tych problemów społeczeństwa, które nie ograniczają się do rozwiązań terytorialnych?”, *idem*, *Wykraczając poza terytorialność...*, s. 145-146.

<sup>788</sup> Autor zaczerpnął terminologię z pracy F. Kratochwila, *Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System*, “World Politics” 1986, vol. 39, iss. 1, s. 27-52. R. Kratochwil pisze w swojej publikacji o związaniu i podzielnosci praw terytorialnych (*the bundling or unbundling of territorial rights*) i o reżimach funkcjonalnych.

<sup>789</sup> J.G. Ruggie, *Wykraczając poza terytorialność...*, s. 145-147.

<sup>790</sup> *Ibidem*, s. 128.

<sup>791</sup> *Ibidem*, s. 128-129.

<sup>792</sup> *Ibidem*, s. 155.

formy, w których terytorialność uległa „podzieleniu”. Zatem negacja wyłącznej formy terytorialnej (wyłącznej terytorialności) odpowiada międzynarodowej skłonności do stowarzyszania się – „umiejscawiania i radzenia sobie z tymi przejawami zbiorowej egzystencji, które terytorialni władcy uznają za transterytorialne z samej natury”<sup>793</sup>. I konstatuje J.G. Ruggie: „Nieterytorialna przestrzeń funkcjonalna jest miejscem, gdzie jest zakotwiczone społeczeństwo międzynarodowe”<sup>794</sup>.

S.D. Krasner w kontekście naruszenia modelu westfalskiego analizuje relacje między elementami definicji państwa (westfalskiego): władzy, autonomii i terytorium. Zmiany zachodzące w relacji terytorium – władza prowadzą autora do sformułowania koncepcji, która została przyjęta jako istota deterytorializacji: jest to proces tworzenia struktur władzy niepokrywających się z granicami geograficznymi państw<sup>795</sup>. Jako taki proces ten jest naruszeniem zasady terytorialności modelu westfalskiego. Owa władza niepokrywająca się z granicami jest zacznym struktur, które są odpowiedzialne za „różne obszary funkcyjne”. Unia Europejska jest „we współczesnym świecie najbardziej dramatycznym przykładem umowy naruszającej tożsamość terytorium oraz władzy”<sup>796</sup>.

Więcej elementów do analizy pojęcia deterytorializacji wprowadził H. Behr, który przy jego pomocy wyjaśnia koncepcję globalizacji (transnacionalizacji) światowej polityki, wskazując na deterytorializację jako zarówno cechę charakterystyczną, jak i konsekwencję globalizacji. Deterytorializacja oznacza odejście od zasady terytorialności jako głównej zasady organizującej stosunki międzynarodowe. W celu zdefiniowania deterytorializacji autor sięga do pojęcia politycznej terytorialności i jego elementów składowych (zasad): suwerenności, integracji, granic i bezpieczeństwa (narodowego i międzynarodowego). Deterytorializacja, czyli zmiany w społeczno-politycznej funkcji terytorialności widoczne są w szczególności w zmianie funkcji granic, które nie pełnią już swej tradycyjnej roli w określaniu, integracji i ochronie politycznej jednostki, jaką jest państwo. Granice straciły swoją funkcję (prawną i zapewniającą bezpieczeństwo) z powodu działalności globalnych i sieciowych organizacji (transnarodowych podmiotów), które nie operują w ramach terytorialnych ram państwowego i międzynarodowego porządku. Te transnarodowe podmioty nie są suwerenne i nie pretendują do przejęcia suwerenności państwa. Ich działalność wpływa na autonomię władzy, inaczej mówiąc – transnarodowe podmioty rywalizują z państwem o autonomię władzy w obszarach funkcjonalnie związanych z ich interesami (działalnością) i odnoszą w tym względzie sukcesy. Istotne jest również to, że narodowa integracja wokół wspólnych wartości, norm

<sup>793</sup> *Ibidem*, s. 148 i 155.

<sup>794</sup> *Ibidem*, s. 148.

<sup>795</sup> S.D. Krasner, *Naruszanie modelu westfalskiego*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2010, nr 2 (10), s. 62. (Oryginalny tytuł: *Compromising Westphalia*, „International Security” 1995-1996, 20 (3), s. 115-151).

<sup>796</sup> *Ibidem*, s. 85.

i polityki, której wyrazem jest państwo, została zastąpiona w transnarodowej polityce funkcjonalną sieciowością, charakteryzującą się zróżnicowaniem i fragmentaryzacją. Podmioty transnarodowe nie są narodowo czy terytorialnie zintegrowane, nie są też w ten sposób ograniczone. Są to funkcjonalnie zróżnicowani aktorzy, którzy tworzą strategiczne sojusze i sieci, żeby osiągnąć swoje cele w najbardziej efektywny sposób, a ich operacyjne strategie nie są zdeterminowane terytorialnie. Granica społeczno-psychologiczna i granica ideologiczna przeobraziły się w granice funkcjonalne – „korporacyjnej tożsamości” (nawet czasowej) wykształconej przez sieci i sojusze<sup>797</sup>.

Analizowane pojęcia pojawiają się także w polskiej literaturze. Na kluczową rolę granic w postmodernistycznych teoriach stosunków międzynarodowych zwraca uwagę J. Czaputowicz. Pojęcie deterytorializacji przeciwstawia pojęciu reterytorializacji, która „odzwierciedla jakąś logikę paradygmatu suwerenności; dążące do wykształcenia własnej tożsamości «państwo-forma» uzyskuje określone funkcje poprzez zdobywanie i określanie granic”<sup>798</sup>. Z kolei deterytorializacja „odzwierciedla logikę mobilności, kieruje się dążeniem do różnorodności i wolności, określa ją zdolność do przekraczania granic i niedopuszczenie do przechwycenia przez «państwo-formę». Nowe państwo jest zdetytorializowane, włączone w resztę świata do tego stopnia, że granica między nimi nie daje się zauważyć. Przekraczające granice procesy transpaństwowe i działania aktorów pozapaństwowych destabilizują paradygmat suwerenności”<sup>799</sup>. Te dwa pojęcia: deterytorializację i reterytorializację analizuje też A. Moraczewska, która zalicza deterytorializację do egzogenicznych czynników zmiany funkcji granic państwowych<sup>800</sup>. Autorka proces ten (czy raczej procesy zachodzące w różnych sferach) łączy w punkcie wyjścia z suwerennością państwa, rozumianą jako zwierzchnictwo terytorialne, i naruszeniem suwerenności przez rozmaite czynniki, m.in. działania organizacji między- i pozarządowych oraz korporacji transnarodowych, interwencje ONZ, funkcjonowanie globalnego systemu finansowego itp. Zakres tych procesów odnosi się do terytorium państwa i zjawisk „oderwanych” od tego terytorium: własności, waluty, zagrożeń i rozprzestrzeniania się informacji<sup>801</sup>. Autorka zauważa, że zjawiska tego nie można rozpatrywać bez jednoczesnego uwzględnienia zachodzących procesów reterytorializacji i pojawiania się „nowych linii podziału państw w miejscach styku różnic etnicznych, narodowych czy religijnych”<sup>802</sup>. Tym samym wydaje przychylić się do stanowiska, że deterytorializacja

<sup>797</sup> H. Behr, *Political Territoriality and De-Territorialization*, „Area” 2007, vol. 39, no. 1, s. 112.

<sup>798</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 242.

<sup>799</sup> *Ibidem*, s. 242.

<sup>800</sup> A. Moraczewska, *Transformacja funkcji...*, s. 35, 44.

<sup>801</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>802</sup> *Ibidem*, s. 47.

zmienia poczucie wspólnoty jednostek, odtwarzając ją w granicach lokalnych lub kosmopolitycznych, a nie państwowych.

A. Gruszczak, nawiązując do pojęcia deterytorializacji sformułowanego przed S.D. Krasnera, rozpatruje to zjawisko na gruncie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE. W zmianach zachodzących w układzie triady terytorium – granica – bezpieczeństwo widzi hybrydowy charakter polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE, a zarazem płynność metod zarządzania określoną przestrzenią (w konkretnym przypadku przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). „Deterytorializacja zachodząca w następstwie procesu technologicznego oraz zacieśniających się powiązań transgranicznych z jednej strony powoduje redefinicję pojęcia granicy i jej «rozproszenie» jako instytucji kontroli przepływów międzynarodowych, z drugiej jednak w dalszym ciągu zależy od utrzymanej w zanadrzu przez państwa członkowskie klauzuli bezpieczeństwa narodowego umożliwiającej powrót do tradycyjnej westfalskiej polityki granic i pojęcia suwerenności. Niemniej bezpieczeństwo wewnętrzne nie jest zamknięte w obrębie terytorium państwowego, jego realizacja w coraz większym stopniu zależy od działań na arenie międzynarodowej uruchamiających procesy o charakterze ponadnarodowym”<sup>803</sup>.

M. Burgess i H. Vollaard proponują, aby w kontekście braku porozumienia co do znaczenia pojęć unikać uogólniających tez odnośnie do terytorialności (oznaczającej sytuację, w której terytorium znaczy więcej) i deterytorializacji (gdzie terytorium znaczy mniej), a w to miejsce posługiwać się pojęciem reterytorializacji, oznaczającym sytuację, w której terytorium ma różne znaczenie w zależności od wyznaczników terytorialności, przy jednoczesnym podkreśleniu, że terytorium zawsze jakieś znaczenie miało i ma<sup>804</sup>. I znowu, za najbardziej rozwinięty model (tym razem) reterytorializacji autorzy uważają Unię Europejską.

### 3. Deterytorializacja w naukach prawnych

W naukach prawnych konceptualizowanie deterytorializacji jest mniej powszechne i napotyka na większe przeszkody<sup>805</sup>. Jak zauważa N. Krisch, centrum władzy politycznej ulega przesunięciu, zmienia się również poczucie przynależności, co powoduje zmiany w strukturze porządku prawnego, jednak sformalizowane prawo opiera się prostemu odbiciu zmian w jego otoczeniu. Politycznie ujmowana deterytorializacja

<sup>803</sup> A. Gruszczak, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 230.

<sup>804</sup> M. Burgess, H. Vollaard, *Introduction...*, s. 6-7.

<sup>805</sup> Co, notabene, jest charakterystyczne dla wszystkich post-pojęć, zob. N. Krisch, *Beyond Constitutionalism...*, s. 7.

i pluralizacja może kontrastować z aspiracją prawa do jedności<sup>806</sup>. Dotyczy to zarówno prawa międzynarodowego, jak i krajowego, choć ze względu na zróżnicowany charakter tych systemów (międzynarodowego systemu prawnego i krajowych porządków prawnych) – w niejednakowym stopniu<sup>807</sup>. Oprócz kontekstu globalizacyjnego deterytorializacja ma także swój punkt odniesienia w teorii prawa postnarodowego (*postnational law*). Prymarnym czynnikiem prawnej deterytorializacji jest przełamanie binarnego podziału na „zewnątrzne” i „wewnętrzne” (*inside/outside distinction*) charakterystycznego dla współczesnej terytorialności – wewnętrzne funkcje państwa realizowane na podstawie prawa krajowego i funkcje zagraniczne wypełniane w ramach realizowania norm międzynarodowego prawa publicznego; państwowe i pozapaństwowe podmioty władzy; terytorium państwa i terytoria obce, prawo krajowe i prawo międzynarodowe<sup>808</sup>. Ponadnarodowość przypisywana prawu UE okazała się w tym względzie szczególnie nowatorska i wpływowa<sup>809</sup>. Istotne jest m.in. to, że prawo UE zmieniło paradygmat relacji prawo krajowe – prawo międzynarodowe, w którym to prawo krajowe (praktyka krajowa) decydowało o sposobie introdukcji prawa międzynarodowego do prawa krajowego. Prawo UE ze swoimi zasadami pierwszeństwa i skutku bezpośredniego samo determinuje swój wpływ na prawo krajowe. Rzecz jasna, zasada przyznania kompetencji legitymizuje ten wpływ i prawo krajowe w dalszym ciągu, co do zasady, determinuje warunki wpływu prawa UE na krajowy porządek prawny, jednakże zasada efektywności prawa UE *de facto* znacznie ogranicza krajową autonomię. Prawo UE i prawo krajowe tworzą zdecydowanie bardziej zintegrowany porządek prawny niż ten, który zbudowany jest na dychotomii prawo międzynarodowe – prawo krajowe. Prawo UE przy tym dopasowuje się w procesie wykonywania do lokalnych warunków<sup>810</sup>.

Deterytorializacja analizowana jest na gruncie prawa międzynarodowego publicznego i, co nie może dziwić, skoro ta organizacja jest sztandarowym przykładem politycznej deterytorializacji – na gruncie prawa Unii Europejskiej. Kontekstem analizy zjawiska jest zmieniająca się rola terytorialności w prawie i zastąpienie terytorialnych granic granicami funkcjonalnymi, które redefiniują różne sfery aktywności według przedmiotu działalności. Najogólniej rzecz ujmując, prawnicy przyjmują, że deterytorializacja oznacza zerwanie więzi między władzą publiczną ustanawiającą prawo a określonym terytorium.

---

<sup>806</sup> *Ibidem*.

<sup>807</sup> *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by M. Koskeniemi, International Law Commission Fifty-eighth session Geneva, 1 May – 9 June and 3 July – 11 August 2006, A/CN.4/L.682 13 April 2006, paras 491-493.

<sup>808</sup> Zob. H. Lindahl, *Fault Lines of Globalisation...*, s. 43; N. Krisch, *Beyond Constitutionalism...*, s. 7 i n.

<sup>809</sup> H.C.H. Hofmann, *Mapping the European...*, s. 663.

<sup>810</sup> N. Krisch, *Beyond Constitutionalism...*, s. 8.

W koncepcji deterytorializacji prawa istotną rolę ogrywa również – postrzegana jako jeden z aspektów globalizacji – (dalsza) fragmentaryzacja prawa międzynarodowego publicznego<sup>811</sup>, powiązana z rozwojem koncepcji tego prawa jako prawa współpracy<sup>812</sup> oraz zmiany zachodzące na gruncie instytucjonalnego prawa międzynarodowego<sup>813</sup>. Samo prawo Unii Europejskiej jest postrzegane jako wyspecjalizowany, wyodrębniony reżim prawny<sup>814</sup>, a tak ukierunkowane tendencje można zaobserwować także wewnątrz tego porządku prawnego – w obszarze prawa administracyjnego UE, na którego gruncie wyodrębnia się „unie sektorowe” tworzone według funkcjonalnego (rzeczowego, zadaniowego) kryterium. W ramach tych unii następuje intensywna współpraca administracyjna wyróżniająca się zacieśnionymi powiązaniem transgranicznymi<sup>815</sup>. Fragmentaryzacja prawa międzynarodowego odzwierciedla fundamentalny aspekt globalizacji, który opisują politolodzy i który jest analizowany przez prawników – kwestię odpowiedzi na pytanie, czy dojdzie do zastąpienia przestarzałej terytorialności funkcjonalnością odpowiadającą na potrzeby skomplikowanych systemów społecznych.

Do przejawów i konsekwencji procesów globalizacji należy także wzmocnienie statusu podmiotów pozapaństwowych/niepaństwowych kosztem państw. Malejąca rola terytorium w prawie międzynarodowym wynika z powstawania nowych normatywnych reżimów (określanym mianem *self-regulated*), poza tradycyjnym, państwowocentrycznym prawem międzynarodowym<sup>816</sup>. Pojęcie prawa transnarodowego (*transnational law*), bo

---

<sup>811</sup> Pod pojęciem tym rozumie się rozpad prawa międzynarodowego na szereg funkcjonalnych (funkcjonalnie zorientowanych) reżimów, każdy z własnymi regulacjami, instytucjami i formami specjalizacji, np. prawo środowiska, ochrona praw człowieka, prawo inwestycyjne, prawo handlowe i gospodarcze, M. Kuijer, W. Werner, *The Paradoxical Place of Territory...*, s. 7. W literaturze określa się taki wyspecjalizowany reżim mianem *self-contained regime*, zob. *Fragmentation of International Law...*, para 129. W konkluzjach raportu Komisji czytamy: „One aspect of globalization is the emergence of technically specialized cooperation networks with a global scope: trade, environment, human rights, diplomacy, communications, medicine, crime prevention, energy production, security, indigenous cooperation and so on – spheres of life and expert cooperation that transgress national boundaries and are difficult to regulate through traditional international law. National laws seem insufficient owing to the transnational nature of the networks while international law only inadequately takes account of their specialized objectives and needs. As a result, the networks tend to develop their own rules and rule-systems [...]”, s. 481 i 482.

<sup>812</sup> R. Wolfrum, *Cooperation, International Law of*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2010.

<sup>813</sup> Zob. np. J. Wouters, P. De Man, *International organisations as a law-makers*, [w:] J. Klabbers, Å. Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2011, s. 190 i n.; J. Klabbers, *Advanced Introduction to the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2010, s. 57 i n.

<sup>814</sup> *Fragmentation of International Law...*, s. 129, 218–219.

<sup>815</sup> L. de Lucia, *Conflict and Cooperation...*, s. 45. Autor pod pojęciem unii sektorowej rozumie zestaw mechanizmów współpracy, zmierzających do wykonywania konkretnych (właściwych) europejskich norm sektorowych. Każda unia sektorowa składa się z następujących elementów: autonomii decyzyjnej lub wspólnego procesu podejmowania decyzji przez zaangażowane podmioty, hierarchicznej lub heterarchicznej pozycji Komisji, obowiązywania materialnych i proceduralnych norm.

<sup>816</sup> Zob. P. Zumbansen, *Transnational Law, evolving*, [w:] J.M. Smith (ed.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2012, s. 896 i n.

o nim tutaj mowa, nie ma obecnie jednego desygnatu<sup>817</sup> i pozostawia wiele nierozstrzygniętych zasadniczych kwestii odnośnie do związków z międzynarodowym prawem publicznym i prawem krajowym (a tym samym centralną rolą państw), kategorii normodawców i adresatów (podmioty publiczne i prywatne), czy charakteru norm (materialne czy wyłącznie proceduralne)<sup>818</sup>. W najnowszej literaturze zwraca się uwagę na konieczność wprowadzenia dystynkcji na szerokie i wąskie rozumienie prawa transnarodowego. M. Avbelj – przy jednoczesnym założeniu, że mamy do czynienia z wyodrębnioną gałęzią prawa/wyodrębnionym działem prawa<sup>819</sup> – pod pojęciem prawa transnarodowego w szerokim znaczeniu (*sensu lato*) rozumie każde prawo, którego skutki rozciągają się poza państwo (inaczej mówiąc – porządek prawny wykracza poza państwa narodowe), natomiast prawo transnarodowe *sensu stricto* obejmuje tylko ten fragment prawa transnarodowego, który nie pochodzi, bezpośrednio lub pośrednio, od organów państwa<sup>820</sup>. Transnarodowe prawo w wąskim znaczeniu jest prawem bez państwa (*transnational law*

---

Po raz pierwszy i najogólniej koncepcja prawa transnarodowego została sformułowana przez P.C. Jessupa w 1956 r., P.C. Jessup, *Transnational Law*, Yale University Press, New Haven, CT 1956, s. 1, 3. Cytat z: P.C. Jessup, *Transnational Law* (Extracts), [w:] Ch. Tietje, A. Brouder, K. Nowrot (eds.), *Philip C. Jessup's "Transnational Law" Revisited – On the Occasion of the 50<sup>th</sup> Anniversary of its Publication*, Martin-Luther-Universität, Halle-Wittenberg 2006, s. 45-55, <http://www.wirtschaftsrecht.unihalle.de/sites/default/files/altbestand/Heft50.pdf> [dostęp 28.07.2020].

Jak podaje M. Avbelj, sam termin został po raz pierwszy użyty przez M. Gutzwillera w latach 30. XX w., *idem*, *The European Union Under Transnational Law. A Pluralist Appraisal*, "Modern Studies in European Law" 2018, vol. 84, s. 9.

<sup>817</sup> Często też używane jest zamiennie z pojęciem prawa globalnego (*global law*).

<sup>818</sup> Zob. przegląd stanowisk R. Cotterrell, *What Is Transnational Law?*, "Law & Social Inquiry" Spring 2012, vol. 37, iss. 2, s. 500-502; także M. Siems, *Comparative...*, s. 307-309. G. Shaffer wskazuje na trzy kierunki rozwoju badań teoretycznych nad prawem transnarodowym. Pierwszy obejmuje nurt skupiający się na prywatnym transnarodowym normowaniu (*private legal ordering*). Wyróżnienie następuje ze względu na podmiot kreujący normy (prywatni aktorzy) i charakter norm (kontrakty, standardy, ocena i wdrażanie). Przykładem jest *lex mercatoria*. Drugi kierunek badań w ramach *transnational legal ordering* obejmuje transnarodowe kreowanie, przepływ i uzgadnianie norm (*transnational construction, flow and settlement of legal norms*). Nurt ten ma szerszy zasięg, obejmuje publiczne i prywatne instytucje i normy. W swej istocie nawiązuje do szerokiej koncepcji prawa transnarodowego sformułowanej przez Philippa C. Jessupa. Trzeci nurt badań rozwija konceptualną i krytyczną teorię prawa w transnarodowych warunkach, G. Shaffer, *Theorizing Transnational Legal Ordering*, "Legal Studies Research Paper Series" 2016, no. 6.

<sup>819</sup> Prawo transnarodowe, też jako „transnarodowe prawne normowanie/regulowanie” (*transnational legal ordering*), pojmowane jest jako pewien proces kreowania, przepływu i uzgadniania transnarodowych norm. Można wskazać na ponadnarodowy porządek prawny (*transnational legal order*), gdy normy prawne są zgodne na różnych poziomach organizacji społecznej, G. Shaffer, *Theorizing Transnational...*, s. 8 i cyt. literatura.

Por. np. M. Cantero Gamito, H.-W. Micklitz (eds.), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2020. Monografia ukazała się w Private Regulation Series. Podobnie w sprawie globalnego prawa administracyjnego zob. B. Kingsbury, *The Concept of Law in Global Administrative Law*, "European Journal of International Law" 2009, no. 20, s. 23.

<sup>820</sup> W tym przypadku uwaga badaczy koncentruje się na prywatnych sieciach i korporacjach transnarodowych, zob. np. koncepcja prawa transnarodowego przedstawiona przez P. Zumbansena, *Transnational law...*, s. 898 i n.

*without the state, też a-national law*)<sup>821</sup>. Podstawowe kryterium rozróżnienia tkwi w źródle prawa – jego twórcy czy twórcach. Należy podkreślić jednak, że prawo transnarodowe w wąskim znaczeniu także nie jest w pełni autonomiczne wobec państwa, którego znaczenie w procesie jego tworzenia maleje wprawdzie, ale całkowicie nie zanika<sup>822</sup>. Termin „transnarodowy” nie oznacza zatem wycofania się lub zniknięcia państw jako głównych podmiotów transnarodowego zarządzania, ani też że procesy transnarodowe są niezależne od prawa i instytucji krajowych<sup>823</sup>.

Wśród czynników zmian zachodzących w obszarze terytorialności w prawie międzynarodowym wskazuje się także kosmopolityzm, sytuujący w centrum uwagi prawa międzynarodowego zamiast państwa – jednostkę i jej podstawowe prawa (*human-being oriented approach*). W teorii prawa międzynarodowego kosmopolityzm odzwierciedla ją teorie międzynarodowego (czy globalnego) konstytucjonalizmu i alternatywnie do terytorialności podstawy jurysdykcji państwa<sup>824</sup>.

Należy także wskazać czynniki pozaprawne, które „dematerializacją” przedmiot regulacji, a tym samym zmniejszają znaczenie jego terytorialnej lokalizacji, podważając w ten sposób terytorialną konstrukcję jurysdykcji. Należy do nich rozwój technologii skutkujący potrzebą regulacji nieterytorialnych reżimów<sup>825</sup>. Terytorium staje się coraz mniejszą przeszkodą dla interakcji społecznych. Kwestie jurysdykcji państwa w cyberprzestrzeni są najlepszym tego przykładem<sup>826</sup>. Jak pisze J. Kulesza, „aterytorialny i zdecentralizowany Internet, tworzący nową, ponadnarodową przestrzeń wzajemnych interakcji, zlokalizowanych na wielu terytoriach ludzi, wymaga nowych rozwiązań prawnych czy to też głębokiej rekapitulacji tych już istniejących”<sup>827</sup>.

Na koniec warto wspomnieć o unikalnym podejściu do deterytorializacji prawa, które jednocześnie dobrze charakteryzuje zerwanie więzi między władzą, prawem i terytorium. P. Legrand używa terminu „deterytorializacja” w odniesieniu do prawa porównawczego (*comparative law*), którą to nazwę notabene uważa za błędną, określając je jako obszar, który zobowiązuje do intelektualnej deterytorializacji prawa i nadania normatywnego znaczenia prawu obcemu<sup>828</sup>. Wykorzystanie argumentu z prawa obcego (argumentu komparatystycznego) w legislacji i praktyce sądowej (rzadziej administracyjnej) jest

<sup>821</sup> M. Avbelj, *The European Union Under...*, s. 10; G. Shaffer, *Theorizing Transnational...*, s. 3.

<sup>822</sup> M. Siems, *Comparative...*, s. 309.

<sup>823</sup> G. Shaffer, *Theorizing Transnational...*, s. 9.

<sup>824</sup> Chodzi zwłaszcza o dziedzinę praw człowieka.

<sup>825</sup> M. Kuijter, W. Werner, *The Paradoxical Place of Territory...*, s. 8-9; A. Gruszczak, *Współpraca policyjna...*, s. 230-231.

<sup>826</sup> Zob. R. Lipniewicz, *Jurysdykcja podatkowa w cyberprzestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

<sup>827</sup> J. Kulesza, *Międzynarodowe prawo Internetu*, Ars boni et aequi, Poznań 2011, s. 54. Zob. też J. Worrone, *Cyberprzestrzeń a prawo międzynarodowe. Status quo i perspektywy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, gdzie autorka analizuje również kwestie jurysdykcji.

<sup>828</sup> P. Legrand, *Negative Comparative Law*, “Journal of Comparative Law” 2015, vol. 10, iss. 2, s. 406.



zagadnieniem fascynującym i chętnie podejmowanym w literaturze prawno-porównawczej, niemniej wyjątkowo określanym jako deterytorializacja prawa (w prawie).

### 3.1. Prawo międzynarodowe publiczne

Wychodząc od zmian w binarnym układzie normatywnym, gdzie czynnikiem determinującym charakter normy jest jej źródło, C. Brölmann definiuje deterytorializację jako oderwanie organu regulacyjnego od określonego terytorium (*detachment of regulatory authority from a specific territory*)<sup>829</sup>. Warto od razu podkreślić, że jest to spojrzenie jedynie z perspektywy umiejscowienia organu normodawczego (*norm-setting authority*). Ważne jest także zastrzeżenie autorki, że deterytorializacja w rozumieniu przedstawionym powyżej jest procesem politycznym<sup>830</sup>.

W analizie dokonanej przez C. Brölmann deterytorializacja prawa międzynarodowego (albo w prawie międzynarodowym)<sup>831</sup> wiąże się z malejącym znaczeniem wyraźnego podziału na prawo krajowe i prawo międzynarodowe, co z kolei jest wynikiem oparcia separacji tych sfer prawa na terytorialnej koncepcji prawa (terytorialności), podczas gdy terytorium jako parametr w prawie międzynarodowym traci na znaczeniu. Obok zasady terytorialności, dotychczas głównej zasady organizującej polityczną i prawną władzę, pojawiają się inne zasady. Najpoważniejszą rywalką terytorialności jest funkcjonalność<sup>832</sup>. Funkcjonalność ujmowana jest w szerokim znaczeniu, zbliżonym do „obszaru kompetencji” lub „dziedziny działalności”, czy też „sektora”<sup>833</sup>. Jak podkreśla C. Brölmann, normatywny reżim funkcjonalny różni się zasadniczo od integralnego politycznego i prawnego reżimu państwowego. Funkcjonalność oznacza kompetencje w odniesieniu do określonej sfery działalności, bez apriorycznego ograniczenia terytorialnego<sup>834</sup>, terytorialność zaś oznacza kompetencje w zakresie wszystkich funkcji w porządku prawnym, lecz z terytorialnym ograniczeniem<sup>835</sup>. Są to różne, niewymienne

<sup>829</sup> C. Brölmann, *Deterritorialization in International Law: Moving Away from the Divide Between National and International Law*, [w:] J.E. Nijman, A. Nollkaemper (eds.), *New Perspectives...*, s. 86.

<sup>830</sup> *Ibidem*, s. 108.

<sup>831</sup> Choć autorka w konkluzjach stwierdza, że tytuł jej publikacji powinien raczej brzmieć „deterytorializacja w globalnym ustanawianiu norm” (*deterritorialization in global norm-setting*), lecz dyskurs toczy się w obrębie międzynarodowego prawa publicznego, gdzie oddziela się nowe tendencje rozwojowe od ustanowionych mechanizmów określanych jako „klasyczne” czy „tradycyjne”, *eadem*, *Deterritorialization...*, s. 107.

<sup>832</sup> Nie każdy nieterytorialny reżim normatywny i organ ustalający normy są oparte na funkcji. Uprawnienia do ustalania norm mogą pochodzić z innych tytułów: religii lub tożsamości klanu lub zasadniczo z jakiegokolwiek innego aspektu ludzkiego życia.

<sup>833</sup> C. Brölmann, *Deterritorialization...*, s. 104, zob. też J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 331.

<sup>834</sup> Co jest określane w literaturze jako „task-specific one-purpose jurisdiction”, zob. M. Burgess, H. Vollaard, *Introduction...*, s. 8 i cyt. literatura.

<sup>835</sup> Z kolei tu używa się obrazowego sformułowania „territorially organised «all-purpose» association”, *ibidem*, s. 8.

parametry. W przypadku niezależnego reżimu funkcjonalnego władza normodawcza nie jest związana z żadnym konkretnym terytorium lub mówiąc inaczej, jurysdykcja nie ma charakteru terytorialnego. *Locus* władzy ustanawiającej normy odnoszące się do określonej dziedziny nie jest albo nie jest wyłącznie usytuowany w terytorialnym państwie<sup>836</sup>.

Autorka wskazuje, że presję na zasadę terytorialności w prawie międzynarodowym wywierają co najmniej dwa zjawiska, o międzynarodowym i transnarodowym charakterze. Pierwsze to tworzenie „międzynarodowej superstruktury”, oznaczającej niezależne normatywne reżimy i towarzyszące im instytucjonalne struktury. W tym przypadku mamy do czynienia z podmiotami, które zostały pierwotnie utworzone przez państwa, a także z klasycznymi wiążącymi normami<sup>837</sup>. Są to organizacje międzynarodowe określonego typu (np. wyspecjalizowane agencje ONZ, WHO, ICAO, UE)<sup>838</sup>. Można się zastanawiać, czy jest w tym ustaleniu element nowości, skoro teoria funkcjonalna (funkcjonalizm) jest (nadal) podstawową teorią uzasadniającą tworzenie i funkcjonowanie organizacji międzynarodowych<sup>839</sup>. Są one tworzone w celu wykonywania pewnej funkcji i w związku z tym są wyposażone przez tworzące je państwa w określony zakres władzy (kompetencji). Większość organizacji międzynarodowych ma ułatwiać klasyczną działalność międzypaństwową, w której źródłem ustalania norm pozostają państwa. Każda władza, którą organizacja międzynarodowa posiada, jest wykonywana z woli, ze wsparciem i wobec państw członkowskich<sup>840</sup>. Stąd nie wszystkie organizacje międzynarodowe pretendują do miana funkcjonalnych reżimów będących nośnikami deterytorializacji. To, co jest istotne w tym względzie, to wyodrębnienie instytucjonalnego komponentu, w którym usytuowana jest władza ustanawiająca w określonej procedurze normy (standardy

<sup>836</sup> C. Brölmann, *Deterritorialization...*, s. 93.

<sup>837</sup> *Ibidem* s. 93.

<sup>838</sup> Więcej przykładów zob. J. Wouters, P. De Man, *International organizations...*, s. 192. W przedmiocie definicji organizacji międzynarodowej nie ma zgodności (dlatego też określenie ich liczby nie jest łatwe – oscyluje między 250 a 350). Większość definicji wskazuje na cechy organizacji, do których należą: stworzenie przez państwa, na podstawie traktatu, posiadanie co najmniej jednego organu i odrębnej woli od woli państw członkowskich (*volonte distincte/distinct will*). Z punktu widzenia formalizmu prawa tę ostatnią cechą jest najtrudniej wyjaśnić, J. Klabbers, *Advanced Introduction...*, s. 7.

<sup>839</sup> Funkcjonalizm jako dominująca teoria leżąca u podstaw prawa organizacji międzynarodowych, dotycząca relacji między organizacjami i ich państwami członkowskimi jest jedną z form teorii PA (pryncypała i agenta). Funkcjonalizm wyjaśnia, dlaczego organizacja ma określoną władzę (kompetencje), posiada immunitety i przywileje, jak i dlaczego decyduje o członkostwie. Niewiele jednak wyjaśnia, jeśli chodzi o relacje wewnętrzne w organizacji (np. między organami organizacji, między organizacją a pracownikami) oraz relacje zewnętrzne organizacji (z innymi państwami i podmiotami prywatnymi), w tym przede wszystkim kwestię odpowiedzialności organizacji międzynarodowej za działania. Stąd też odpowiedzią na deficyty teorii funkcjonalizmu są nowe teorie instytucjonalnego prawa międzynarodowego, zob. J. Klabbers, *Advanced Introduction...*, s. 13-15, 92, 114.

<sup>840</sup> V. Engström, *Reasoning on powers of organizations*, [w:] J. Klabbers, Å. Wallendahl, *Research Handbook...*, s. 57.

– rekomendacje, opinie, rezolucje)<sup>841</sup>, która to władza jest niezależna<sup>842</sup>. Zademonstrowanie niezależności jest kluczowe, a kompetencje są krytyczne dla istnienia organizacji jako niezależnego podmiotu prawnego<sup>843</sup>. Poziom niezależności organizacji określa metoda podejmowania decyzji. Niewiele organizacji może podejmować wiążące decyzje niezgodnie z wolą jednego lub większej liczby ich członków<sup>844</sup>. Inaczej mówiąc, tylko niektóre organizacje są wyposażone w środki ograniczające suwerenną jurysdykcję ich członków.

W deterytorializacji prawa międzynarodowego chodzi zatem o przesunięcie władzy regulacyjnej z poziomu państw (organu plenarnego) na poziom reżimu funkcjonalnego. Chociaż te normatywne reżimy obowiązują w granicach terytorialnych państw, pochodzą od niezależnego normodawczego źródła i to decyduje o ich specyfice, prowadzącej do deterytorializacji. Tak więc deterytorializacja zachodzi, gdy organizacje mają moc uchwalania norm (chodzi o „zewnątrzne decyzje”) w ramach normatywnego systemu, którego są elementem instytucjonalnym. W sensie formalnym oznacza to sposób tworzenia reguł międzynarodowych wykraczających poza paradygmat umowy i normy traktatowej<sup>845</sup>. Deterytorializacja oznacza zatem, że władza ustanawiająca normy została przeniesiona z poziomu państwa na poziom niezależnego funkcjonalnego (sektorowego) reżimu, czego nie niweczy fakt, że reżimy te zostały ustanowione przez państwa i pierwotnie opierają się na sumie terytoriów państw<sup>846</sup>. Podobnie, co do zasady, nie ma

---

<sup>841</sup> Funkcjonalizm wyjaśnia także, dlaczego niektóre organizacje mają prerogatywy prawodawcze, a inne nie. Organizacje międzynarodowe są tworzone w celu wykonywania pewnej funkcji i w związku z tym są wyposażone przez tworzące je państwa w określony zakres władzy/kompetencji, różniący się jednak istotnie w odniesieniu do konkretnych organizacji. Wspólną cechą jest natomiast to, że od organizacji międzynarodowych oczekuje się ustanawiania standardów odnoszących się do funkcjonalnie określonego obszaru działalności. Jednakże napięcie wpisane w funkcjonalizm jako teorię objaśniającą relacje między organizacją a jej członkami powoduje, że niewiele organizacji wyposażonych jest w kompetencje do ustanawiania prawa (bez brania tego słowa w cudzysłów) – norm abstrakcyjnych i generalnych z wiążącym skutkiem. Domniamaną formułą prawną są rekomendacje (J. Klabbers, *Advanced Introduction...*, s. 65). Niektóre organizacje (ich organy) mogą wydać decyzje administracyjne – akty stosowania prawa (np. Rada Bezpieczeństwa ONZ, UNHCR). Wspólne są akty o charakterze wewnątrzorganizacyjnym (budżet, przyjęcie nowych członków *etc.*). Granice między poszczególnymi formami są jednak często niewyraźne.

<sup>842</sup> W dziedzinie praw człowieka sytuacja jest o tyle specyficzna, że doktryna „żyjącego instrumentu”, jaka została sformułowana na gruncie stosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, pozwala zaangażować w proces ustanawiania norm organ sądowy – Europejski Trybunał Praw Człowieka, C. Brölmann, *Deterritorialization...*, s. 97. W dziedzinie praw człowieka trend deterytorializacyjny ujawnia się także na koncepcyjnym poziomie, ponieważ normy odrywają się od swego formalnego źródła i stają się powiązane w całości z adresatem. Ilustracją tego zjawiska jest automatyczna sukcesja praw człowieka.

<sup>843</sup> V. Engström, *Reasoning on...*, s. 58.

<sup>844</sup> Taką pozycję ma np. UE i Rada Bezpieczeństwa ONZ, J. Klabbers, *Advanced Introduction...*, s. 7, 9. Podejmowanie decyzji większością głosów pasuje lepiej do podejścia funkcjonalnego – pozwala organizacjom łatwiej podejmować decyzje i pełniej realizować przekazane funkcje, choć praktyka jednomyślności jest bardziej logiczna z punktu widzenia teorii agencji.

<sup>845</sup> Chodzi przede wszystkim o sposób podejmowania uchwał przez organ organizacji, np. większością 2/3 głosów. Niezależność władzy normodawczej jest jeszcze wyraźniejsza, gdy organ nie ma charakteru plenarnego (kolegialnego), C. Brölmann, *Deterritorialization...*, s. 94.

<sup>846</sup> *Ibidem*, s. 95.

znaczenia, czy adresatami norm są wyłącznie państwa, państwa i podmioty niepaństwowe (jednostki), czy też wyłącznie podmioty niepaństwowe. W tym ostatnim przypadku efekt deterytorializacji jest nawet dalej idący i bardziej widoczny.

C. Brölmann wskazuje także, że czynnikiem sprzyjającym deterytorializacji (i *vice versa*) w prawie międzynarodowym jest odejście od klasycznego instrumentarium prawnego używanego przez państwa na rzecz niewiążących norm (nie do końca poprawnie określanych zbiorczą kategorią *soft law*) i rozwój koncepcji *fuzzy normativity*. Większe zróżnicowanie normatywności, a także poszerzenie grona potencjalnych organów ustalających normy i potencjalnych adresatów norm, stworzyło miejsce dla większej inkluzji i elastyczności reżimów normatywnych. To odformalizowanie prawa międzynarodowego, na poziomie struktury polityczno-prawnej, może być charakteryzowane jako deterytorializacja. Częściowe odejście od terytorialnego prawa państwowego umożliwiło otwarcie zamkniętej kategorii podmiotów władzy prawodawczej i zmianę binarnego spojrzenia na normatywność, i odwrotnie<sup>847</sup>.

Drugim wymianym przez C. Brölmann nośnikiem deterytorializacji są transgraniczne (globalne) prywatne struktury (sieci) funkcjonujące w ramach reżimu prawa transnarodowego.

C. Brölmann konkluduje, że w proces deterytorializacji zaangażowane są różne podmioty, zarówno po stronie ustanawiającej normy, jak i ich adresatów. Ponadto, jeśli mowa o normach, to mają one zróżnicowany charakter. Ostatecznie, zdaniem autorki, niezależna władza funkcjonalna działa równolegle do państwowej, ograniczonej terytorialnie, a reżim funkcjonalny jest konkurencyjny, ale nie zastępuje państwowego systemu prawnego<sup>848</sup>.

Zaproponowane przez C. Brölmann ujęcie deterytorializacji jako oderwanie organu regulacyjnego od określonego terytorium zostało przyjęte w literaturze prawa międzynarodowego. Doktryna uznaje je jak punkt wyjścia i rozwija na potrzeby konkretnych reżimów funkcjonalnych, co pokazuje, że deterytorializacja w prawie międzynarodowym przybiera zróżnicowane formy i ma różne poziomy. Nie w każdym przypadku zdobywania pola przez funkcjonalizm, który przydziela władzę podmiotom, niezależnie od ich formalnego statusu, autorzy zgadzają się jednak na opis tego fenomenu za pomocą pojęcia deterytorializacji. Wprawdzie nikt nie kwestionuje zmiany funkcji terytorium i zmieniającej się natury zasady terytorialności w prawie międzynarodowym, jednakże nie wszyscy akceptują tezę o konkurencyjnej i substytucyjnej relacji między terytorialnością i funkcjonalnością w prawie międzynarodowym. Więcej, położenie akcentu na badania funkcjonalności jako głównej rywalki terytorialności pozostawia zaniedbanym

<sup>847</sup> *Ibidem*, s. 101-102.

<sup>848</sup> *Ibidem*, s. 106.

obszar badań nad terytorialnością i jej rekonfiguracją w erze postmodernizmu. Dla przykładu A. Arcuri i F. Violi stawiają tezę, że terytorialność i funkcjonalność nie konkurują ze sobą, lecz nadają sobie nawzajem znaczenie, oddziaływując na różne sposoby w rekonfiguracji międzynarodowej przestrzeni prawnej<sup>849</sup>. Funkcjonalność jest współdeterminowana przez terytorialność, ponieważ to państwa pozostają podstawowymi podmiotami określającymi, jak normy prawa międzynarodowego są interpretowane, stosowane i egzekwowane, będąc tym samym głównie odpowiedzialnymi za rozwiązywanie kolizji reżimów funkcjonalnych. Jednym z przykładów rekonfiguracji współczesnej terytorialności jest zwielokrotnienie (*multiplication*) jednostek terytorialnych, które mają znaczenie na gruncie prawa międzynarodowego (w ramach reżimu prawa handlowego), takich jak unie celne czy strefy wolnego handlu<sup>850</sup>. Autorki zaproponowały także pojęcie techno-terytorialności (*techno-territoriality*), oznaczające sytuację, w której normy promujące globalną technokrację są kształtowane przez terytorialność. Ostatecznie, zdaniem A. Arcuri i F. Violi, terytorialność nie jest zagrożona przez funkcjonalność, lecz przechodzi pod jej wpływem proces przeobrażenia w nie-nowoczesną terytorialność (*non-modern territoriality*)<sup>851</sup>, gdzie władza i terytorium pozostają połączone, lecz w różny sposób (przynajmniej na gruncie prawa gospodarczego), co stanowi pozytywny trend pozwalający utrzymać „publiczny” rdzeń prawa międzynarodowego<sup>852</sup>. Dodatkowo zasada subsydiarności, która rządzi podziałem zadań w wielopoziomowym systemie zarządzania, wspiera ideę aktualności terytorialności<sup>853</sup>.

Funkcjonalne reżimy wpływają na rolę terytorium w prawie międzynarodowym, jednak nie jest możliwe obejście terytorium: wyspecjalizowane reżimy ciągle potrzebują terytorialnego zakresu zastosowania i nadal często polegają na współpracy terytorialnie zdefiniowanych państw. Specjalizacja prawa międzynarodowego skutkuje znaczącą

---

<sup>849</sup> A. Arcuri, F. Violi, *Reconfiguring Territoriality in International Economic Law*, [w:] M. Kuijer, W. Werner (eds.), *The Changing Nature of Territoriality...*, s. 175 i n. Autorki koncentrują się na międzynarodowym prawie handlowym (*international trade law*) i prawie inwestycyjnym (*international investment law*). W tym ostatnim przypadku deterytorializacja jest szczególnie istotna i widoczna, gdyż „władzę” sprawują inwestorzy, a do deterytorializacji przyczyniają się system rozstrzygania sporów, umowne postanowienia odnoszące się do wyboru prawa właściwego i klauzule stabilizacyjne, *ibidem*, s. 178, 209.

<sup>850</sup> *Ibidem*, s. 183.

<sup>851</sup> Charakteryzując współczesną terytorialność (*modern territoriality*) autorki odwołują się do poglądów J.G. Ruggiego (wyartykułowanych w cytowanym wyżej przełomowym artykule z 1993 r.) na temat cech współczesnej terytorialności. Należą do nich jedność i wzajemna wyłącność, podział na zewnętrzne i wewnętrzne, prywatne i publiczne, narodowe i międzynarodowe. Od siebie autorki dodają, że współczesna terytorialność jest także mocno „rasowa” – ewolucja prawa międzynarodowego następowała według podziału na „cywilizowane” i „niecywilizowane”. W związku z tym pytają (nie udzielając odpowiedzi): „[...] has territoriality ever been modern? But here we follow Nietzsche, who said that «the big problems were like cold baths: you have to get out as fast as you got in»”, A. Arcuri, F. Violi, *Reconfiguring...*, s. 179.

<sup>852</sup> A. Arcuri, F. Violi, *Reconfiguring...*, s. 182.

<sup>853</sup> *Ibidem*, s. 182.

rekonfiguracją terytorium, ale nie porzuca pojęcia jako takiego<sup>854</sup>. Podobnie jak nowe technologie i kosmopolityczne idee<sup>855</sup>. Państwa jako terytorialne jednostki są nadal głównymi adresatami norm prawa międzynarodowego (także w dziedzinie praw człowieka), regulacja zdematerializowanych dziedzin (np. dane osobowe) i transgranicznych dziedzin (takich jak klimat, migracje, cyberprzestępczość) także wymaga zaangażowania państw we współpracę, przyjęcia odpowiednich norm i określenia terytorialnego zakresu stosowania instrumentów prawnych. Do kolejnych obserwacji odnośnie do roli terytorium i terytorialności należy stwierdzenie, że traktaty odwołują się do terytorium państw, określając zakres zastosowania, a gdy nie zostało to wyraźnie postanowione – nadal obowiązuje domniemanie na rzecz terytorialności<sup>856</sup>. Efektywna terytorialna kontrola pozwala prawu międzynarodowemu na funkcjonowanie<sup>857</sup>. W rzeczywistości implementacja jest pozostawiona zdecentralizowanemu systemowi państw, które ponoszą odpowiedzialność za wykonanie międzynarodowych zobowiązań.

Należy również wspomnieć, że na gruncie nauki prawa międzynarodowego wykorzystuje się pojęcie deterytorializacji dla próby konceptualizacji pewnych zjawisk związanych z definicją państwa i związkiem między bytem państwa a posiadaniem terytorium. W tym ujęciu pojęcie to ściśle łączy się z elementami konstytuującymi państwo i może służyć określeniu sytuacji państw bez terytoriów. To ujęcie nie jest zupełnie pozbawione kontekstu globalizacyjnego i upowszechniania się funkcjonalnych reżimów. Występuje tu związek tego rodzaju, że skoro państwa miałyby tracić swój centralny status w zglobalizowanym świecie z uwagi na ograniczenie autonomii ich władzy, to rodzi się pytanie, czy mogą utracić – bez szkody dla utrzymania statusu państwa – swoje terytoria. Zdaniem V. Bilkovej historia nie dostarcza przekonujących przykładów, zatem zdetytorializowane państwa byłyby raczej współczesnym fenomenem, jednak i teraz trudno o jednoznaczne ustalenia<sup>858</sup>.

<sup>854</sup> M. Kuijjer, W. Werner, *The Paradoxical Place of Territory...*, s. 7.

<sup>855</sup> *Ibidem*, s. 7-9.

<sup>856</sup> A. Arcuri, F. Violi, *Reconfiguring...*, s. 180.

<sup>857</sup> *Ibidem*, s. 180-181.

<sup>858</sup> V. Bilková stawia pytanie, czy koncepcja zdetytorializowanych państw byłaby przydatna w przypadku tzw. „znikających państw”, czyli państw, które tracą, a ostatecznie utracą swoje terytorium wskutek zmian klimatycznych (*disappearing/sinking States*). Kolejną kwestią pozostaje odpowiedź na pytanie, czy dopiero wykreowane twory, które – w przeciwieństwie do „znikających państw” nigdy terytorium nie posiadały – mogą być uznane za państwa, tyle że zdetytorializowane. Pytanie nie jest czysto teoretyczne. V. Bilková wskazuje kilka przykładów prób ustanowienia „państw”, które, wbrew zapewnieniom, że posiadają i kontrolują jakieś niewielkie terytorium (dawniej *terra nullius* w opinii „założycieli”), bardziej przypominają zdecentralizowane, a nawet wirtualne jednostki. Wspomniane przykłady to Księstwo Sealand (*Principality of Sealand*), Królestwo Północnego Sudanu (*Kingdom of North Sudan*) i Liberland. Wszystkie te „państwa” (określane także jako mikronacje) mają samozwańczą władzę (*government*) i ludność, deklarującą „obywatelstwo”. Więż ma charakter wirtualny – kontakt następuje przez media społecznościowe. V. Bilková, *A State Without...*, s. 19-44. Zob. też B. Ziemblicki, *Status Sealandii w prawie międzynarodowym*, [w:] I. Kraśnicka (red.), *Prawo międzynarodowe – teoria a praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 53 i n.

### 3.2. Prawo Unii Europejskiej (prawo administracyjne Unii Europejskiej)

Pojęcie deterytorializacji pojawia się także w literaturze prawa europejskiego (prawa administracyjnego UE). H.C.H. Hofmann określa pojęciem deterytorializacji proces odnoszący się do sposobu (modelu) sprawowania władzy publicznej w UE, który jest oparty na „dzielonej suwerenności” (*shared sovereignty*) jako alternatywy dla tradycyjnego podziału funkcji państwa na wewnętrzne – realizowane na podstawie krajowego prawa publicznego, i zagraniczne – realizowane na podstawie międzynarodowego prawa publicznego<sup>859</sup>. W tym ujęciu deterytorializacja jest szerszym procesem, który obejmuje nie tylko władzę regulacyjną (organ regulacyjny), ale też administrację publiczną (władzę wykonawczą). Pojęcie deterytorializacji wiąże się z ukształtowaniem administracji UE jako administracji zintegrowanej. Deterytorializacja oznacza w istocie wspólne wykonywanie władzy publicznej w UE, a dochodzi do niej przez zróżnicowane struktury współpracy, oparte zasadniczo na modelu sieci<sup>860</sup>. Kluczowe dla idei zintegrowanej administracji w europejskiej przestrzeni prawnej są przeobrażenia w dziedzinie terytorialnego wykonywania polityki publicznej i prawa publicznego<sup>861</sup>. Proces deterytorializacji sprowadza się do tego, że władza publiczna na terytorium państwa członkowskiego wykonywana jest z zewnątrz: z poziomu ponadnarodowego (ponadpaństwowego) i z terytorium innego państwa członkowskiego.

Odnotować także trzeba inne generalne ujęcie deterytorializacji w UE. Jak wskazują M.W. Bauer i J. Trondal, powstający europejski system administracyjny przyczynia się do deterytorializacji polityki wykonawczej w tym sensie, że terytorialni aktorzy stają się mniej ważni, a sprawom lokalnym poświęca się relatywnie mniej uwagi. Ponadto, jak wskazują autorzy, podziały i konflikty przebiegają raczej wzdłuż sektorowych i politycznych niż terytorialnych linii<sup>862</sup>, w czym można upatrywać wyraźnego nawiązania do koncepcji funkcjonalnych reżimów.

Przegląd literatury prawa UE prowadzi do wniosku, że w kontekście deterytorializacji rozumianej jako sposób wykonywania władzy publicznej (administracji publicznej) najczęściej poddaje się analizie europejskie zintegrowane zarządzanie granicami, które dostarcza wielu przykładów eksternalizacji kontroli granicznej i ekstraterytorialnych działań organów administracji UE i państw członkowskich w obszarze kontroli migracji, a także powiązanej z tym bezpośrednio ochrony uchodźców. Trudno jednak o ustalenie

<sup>859</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 6-7; H.C.H. Hofmann, *Mapping the European...*, s. 663.

<sup>860</sup> H.C.H. Hofmann, *European administration: nature...*, s. 43; *idem*, *Mapping the European...*, s. 669; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 432.

<sup>861</sup> H.C.H. Hofmann, *European administration: nature...*, s. 23.

<sup>862</sup> M.W. Bauer, J. Trondal, *The Administrative System...*, s. 11.

jednolitości terminologicznej nawet na gruncie tego jednego fragmentu reżimu unijnego. Autorzy poszczególnych publikacji posługują się różną terminologią lub przypisują tym samym terminom różne znaczenie. Pewne uporządkowanie tej kwestii wprowadza A. del Valle-Galves, który pojęcie deterytorializacji (deterytorialności<sup>863</sup>) kontroli migracji uważa za najbardziej pojemne, neutralne, konceptualnie precyzyjne i adekwatne do złożonej rzeczywistości<sup>864</sup>. Pod tym pojęciem rozumie zróżnicowany zestaw doświadczeń, norm i praktyk realizowanych poza jurysdykcją państwa, a także działania zewnętrzne UE. Mówiąc dokładniej, są to sytuacje, w których następuje umiejscowienie pewnych funkcji kontroli granicznej, które państwa tradycyjnie realizowały na swoich granicach (punktach kontroli), a także pewnych środków i działań odnoszących się do imigracji, poza terytorium państwa<sup>865</sup>. Funkcje te są realizowane przez państwa trzecie lub przez państwo przenoszące realizowanie tych funkcji poza swoje terytorium<sup>866</sup>. W ten sposób w pojęciu tym mieści się zarówno eksternalizacja kontroli migracji (obejmująca także eksternalizację ochrony)<sup>867</sup>, jak i ekstraterytorialność w zakresie kontroli granic<sup>868</sup>, których autor słusznie nie postrzega jako synonimów. Obecność funkcjonariusza państwa członkowskiego UE na terytorium innego państwa jest tu kluczowym kryterium różnienia.

<sup>863</sup> Autor nie wyjaśnia różnicy między deterytorializacją (*deterritorialization*) a deterytorialnością (*deterritoriality*), wydaje się, że używa ich jako synonimów. Podobnie z pojęciami estraterytorialności (*extraterritoriality*) i estraterytorializacji (*extraterritorialization*).

<sup>864</sup> A. del Valle-Galvez, *Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls*, "Paix et Sécurité Internationales" 2019, no. 7, s. 146. Jednocześnie należy podkreślić, że w odniesieniu do systemu kontroli granic funkcjonuje w literaturze wiele innych określeń na przeniesienie kontroli granicznej poza terytorium państwa, m.in. *offshoring*, eksternalizacja kontroli granicznej, relokacja, czy też wąsko rozumiana deterytorializacja, zob. B. Kowalczyk, *Unijne partnerstwo i współpraca...*, s. 336-337 i cyt. literatura. Za przykłady mogą służyć: S. Trevisanut, *The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea*, "Leiden Journal of International Law" 2014, vol. 27 (3); A. Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls: European State Responsibility*, Routledge, Abingdon 2019.

<sup>865</sup> A. Valle-Galvez, *Refugee Crisis...*, s. 123, 147.

<sup>866</sup> *Ibidem*, s. 148.

<sup>867</sup> Pojęcie to jest definiowane przez autora jako zarządzanie i kontrola przepływów migracyjnych, obejmująca działania związane z przyjmowaniem umów, programów, planów działania i innych środków zachęcających państwa trzecie (państwa pochodzenia lub tranzytu) do monitorowania własnych granic i przepływów migracyjnych w celu kontroli, ograniczenia lub utrudnienia migrantom (uchodźcom i pozostałym) fizycznego dostępu do terytorium państwa członkowskiego UE jako ostatecznego celu podróży, A. Valle-Galvez, *Refugee Crisis...*, s. 146 i 154-155. Zob. też B. Kowalczyk, *Unijne partnerstwo i współpraca...*, s. 336-349.

<sup>868</sup> Chodzi tu o wykonywanie funkcji kontroli granicznej przez państwa członkowskie poza granicami swojego terytorium (poza swoją suwerennością i/lub jurysdykcją terytorialną na lądzie i morzu). W opinii autora ten przypadek obejmuje obecność lub wykonywanie przez funkcjonariuszy państw członkowskich niektórych działań w zakresie (skutecznych) kontroli granicznych na obszarach niepodlegających jurysdykcji państwowej lub na terytorium państw trzecich, za ich zgodą. A. Valle-Galvez, *Refugee Crisis...*, s. 146, 155. Zob. też V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2017.



Nie jest to rzecz jasna jedyna sektorowo ujęta dziedzina objęta procesem konceptualizowanym jako deterytorializacja<sup>869</sup>, ale już tylko te dwa przykłady – o generalnym i ograniczonym sektorowo zasięgu – zastosowania dla opisu funkcjonowania administracji publicznej w UE pojęcia deterytorializacji mogą służyć za reprezentatywne. Wskazują one na istotę, podstawowe cechy tego procesu i jego rezultat.

#### 4. Podsumowanie

Pojęcie deterytorializacji nie jest jednolicie rozumiane w literaturze. Należy ono do słownika postmodernizmu i wykorzystywane jest w literaturze politologicznej oraz w zakresie stosunków międzynarodowych (skąd przeszło do nauki prawa) do konceptualizacji zmian zachodzących we współczesnym systemie międzynarodowym opartym na terytorialnie zorganizowanej władzy państwowej, których przyczyną są globalizacja i procesy integracji regionalnej. Kluczowe problemy terminologiczne potęguje posługiwanie się jednocześnie pojęciami deterytorializacji i ekstraterytorialności. Stan „podzielonej terytorialności” w miejsce rozłącznej, wzajemnie się wykluczającej i stałej terytorialności czy też proces tworzenia struktur władzy niepokrywających się z granicami geograficznymi państw, to desygnaty pojęcia deterytorializacji. Mimo braku pełnej zgodności co do pojęcia deterytorializacji we wszystkich prezentowanych w rozdziale czwartym poglądach politologów i znawców stosunków międzynarodowych na deterytorializację znajdujemy punkty styczności, które pozwalają na pewne uogólnienie. Nie budzi wątpliwości, że deterytorializacja łączona jest ze zmianą funkcji i znaczenia zasady terytorialności jako podstawowej dzisiaj zasady organizującej stosunki międzynarodowe. Oznacza osłabienie tej zasady czy wręcz odejście od niej na rzecz normatywnych i instytucjonalnych reżimów funkcjonalnych, które zmieniają znaczenie i konfigurację elementów terytorialności: suwerenności państwa i zwierzchnictwa terytorialnego, autonomii władzy państwowej, funkcji granic i poczucia wspólnoty. Deterytorializacja oznacza, że obok terytorialnych struktur (państw) pojawia się funkcjonalna władza, a wraz z nią nieterytorialna przestrzeń funkcjonalna. Nie można zaprzeczyć, że niezależnie od przyjętych hipotez, oceny skali procesu i jego efektu, głoszone na ten temat poglądy wyraźnie wskazują, że istnieje dynamiczna relacja między globalizacją a integracją europejską a polityczną terytorialnością państw.

---

<sup>869</sup> Zob. W. Lamping, *Mission Impossible? Limits and Perils of Institutionalizing Post-National Social Policy*, [w:] M. Ross, Y. Borgmann-Prebil (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 52. Autor wskazuje, że integracja europejskiej polityki społecznej jest stałym, choć nierównomiernym procesem denacjonalizacji, deterytorializacji i przesunięcia granic, w którym krajowe organy tracą autonomiczną (niezależną) zdolność do działania i suwerenne kompetencje w zakresie polityki społecznej.

Nie będąc pojęciem prawnym, pojęcie deterytorializacji weszło do terminologii prawniczej o politologicznej konotacji. Prymarnym czynnikiem prawnej deterytorializacji jest przełamanie binarnego podziału na „zewnętrzne” i „wewnętrzne” charakterystycznego dla współczesnej terytorialności. W naukach prawnych konceptualizowanie deterytorializacji jest jednak mniej powszechne i napotyka na większe przeszkody. Prawnicy są jak dotąd zdecydowanie ostrożniejsi od politologów w ferowaniu sądów na temat zaniku roli terytorialności wskutek upowszechniania się reżimów funkcjonalnych czy innych koncepcji podających w wątpliwość znaczenie terytorium i terytorialności w prawie, w szczególności w prawie międzynarodowym publicznym. Skłonni są przyznać, że prawo międzynarodowe przechodzi zmiany w tym względzie, jednak nie jest możliwe myślenie o nim bez terytorialności. Zmiany polegają na rekonfiguracji terytorium, ale nie wyjściu poza nie. Terytorialność, choć w zmienionej formie, odgrywa nadal kluczową rolę. Na początku lat 70. J. Symonides zauważył, że terytoria mogą tracić swoją „nieprzenikliwość”. Wprawdzie, jak stwierdził, „żadna z norm prawa międzynarodowego nie jest wyraźniejsza niż ta, która zakazuje państwom wykonywania suwerenności na terytorium innego podmiotu”<sup>870</sup>, to jednak szersze procesy integracyjne, tworzenie pozapaństwowych struktur władzy publicznej, fragmentaryzacja prawa międzynarodowego oraz rozwój nowych technologii, wywołują skutek w postaci zerwania więzi między władzą publiczną ustanawiającą prawo a określonym terytorium. W ten właśnie sposób deterytorializacja rozumiana jest na gruncie prawa międzynarodowego publicznego. Wspomniane zjawiska nie doprowadzają jednakże do pozbawienia terytorium jego znaczenia w prawie międzynarodowym.

Pojęcie deterytorializacji pojawia się także (dość sporadycznie, choć nieprzypadkowo) w literaturze prawa administracyjnego UE, gdzie oznacza proces odnoszący się do sposobu (modelu) sprawowania władzy publicznej w UE opartego na „dzielonej suwerenności”, którego konsekwencją są m.in. przeobrażenia w dziedzinie terytorialnego wykonywania polityki publicznej i prawa. O odróżnieniu od doktryny prawa międzynarodowego publicznego, w tym ujęciu deterytorializacja jest pod względem podmiotowym szerszym procesem, który obejmuje nie tylko władzę regulacyjną (organ regulacyjny), ale też administrację publiczną (władzę wykonawczą). Inne prezentowane przed doktryną ujęcia deterytorializacji zasadniczo nie odbiegają od tego stanowiska, a jedynie odnoszą generalne ustalenia do sektorowo określonej dziedziny prawa i polityki unijnej. Podsumowując te rozważania, można stwierdzić, że po pierwsze, zjawisko deterytorializacji występuje w granicach europejskiej przestrzeni prawnej oraz poza nimi. Kluczowe dla pojęcia deterytorializacji są granice państw członkowskich UE, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Inaczej mówiąc, z deterytorializacją mamy do czynienia na

<sup>870</sup> J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, s. 38.

poziomie unijnym w odniesieniu do zewnętrznego wymiaru polityk unijnych oraz w relacjach między państwami członkowskimi. W konsekwencji opisywanego procesu na obu tych poziomach zachodzą zmiany wewnątrz administracji państw członkowskich. Po drugie, w obu przypadkach możemy jednoznacznie powiązać deterytorializację z europejską przestrzenią prawną przez system norm prawnych i cele integracji europejskiej, a także z europejską przestrzenią administracyjną przez model zintegrowanej administracji UE.



## Rozdział V

# Deterytorializacja administracji publicznej

### 1. Współpraca administracyjna w Unii Europejskiej

#### 1.1. Pojęcie współpracy administracyjnej

Deterytorializacja administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej odnosi się do sposobu (modelu) sprawowania władzy publicznej w UE, który jest oparty na „dzielonej suwerenności”. W tym kontekście deterytorializacja administracji publicznej jest wynikiem współpracy administracyjnej, która mieści się w pojęciu „kooperacyjnego wykonywania prawa UE”. Dla określenia horyzontalnych i wertykalnych relacji między organami administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej kluczowym pojęciem jest przez to „współpraca”<sup>871</sup>. Unię Europejską uznaje się za najbardziej zaawansowany model współpracy państw, a stworzony przez nią system prawny można określić regionalnym prawem współpracy, które za cel zasadniczy postawiło integrację państw członkowskich, nakładając na nie obowiązek współpracy, bo wymagają tego charakter i cele organizacji.

Przedstawiciele doktryny prawa europejskiego przyznają, że osią unikalnego systemu unijnego *governance* jest współpraca między organami administracji publicznej w Europie<sup>872</sup>. Zgodnie z prawem międzynarodowym stosunki między administracjami państw były kształtowane zgodnie z prawem międzynarodowym publicznym. W UE

---

<sup>871</sup> Z perspektywy prawa międzynarodowego pojmowanego jako prawo współpracy (nie wyłącznie pokojowej koegzystencji państw) współpraca jest obowiązkiem państw i nieuniknioną koniecznością. Wobec braku legalnej definicji R. Wolfrum definiuje współpracę jako dobrowolne skoordynowane działanie dwóch lub większej liczby państw, które odbywa się na podstawie prawa i służy konkretnemu celowi. Oznacza wysiłek państw zmierzający do zrealizowania celu przez wspólne działanie, ponieważ aktywność pojedynczego państwa nie dałaby tego samego rezultatu. Tym samym obowiązek współpracy oznacza zobowiązanie do wejścia w takie skoordynowane działanie, aby osiągnąć konkretny cel. Znaczenie i wartość współpracy zależą od zamierzonego celu, sama współpraca jako taka nie ma żadnej nieodłącznej wartości, R. Wolfrum, *Cooperation...*, pkt 2.

<sup>872</sup> A.H. Türk, H.C.H. Hofmann, *An Introduction to EU Administrative Governance*, [w:] H.C.H. Hofmann, A.H. Türk (eds.), *EU Administrative...*, s. 1.

współpraca między państwami członkowskimi nie przebiega już wyłącznie na poziomie dyplomatycznym (konsularnym) czy administracji centralnej. Ten wzorzec jest wypierany przez współpracę administracyjną, opartą na bardziej operacyjnym modelu angażującym bezpośrednio organy administracji publicznej różnego szczebla<sup>873</sup>. F. Lafarge stwierdza, że współpraca administracyjna na nowo konceptualizuje stosunki międzynarodowe<sup>874</sup>.

Europejska przestrzeń administracyjna (zintegrowania administracja UE) oznacza współpracę administracyjną, która osiągnęła szczególny stopień zaawansowania z punktu widzenia wzajemnego powiązania uczestniczących w niej podmiotów (państw i ich organów). W rezultacie administracje krajowe coraz częściej wchodzą na wiele różnych sposobów w interakcje ze sobą i z organami administracji własnej UE, a przy tym współpraca administracyjna ma wartość innowacji prowadzących do lepszego wdrażania prawa europejskiego<sup>875</sup>. O praktycznym znaczeniu współpracy administracyjnej decyduje jej elastyczność i dynamiczny charakter. Jak pisze M. Niedźwiedź, „na każdym z etapów wdrażania prawa unijnego można zaobserwować charakterystyczne dla administracji zintegrowanej współdziałanie państw członkowskich oraz instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, niezbędne dla zapewnienia efektywnego i jednolitego wykonywania prawa UE”<sup>876</sup>. Jeśli ustanawianie prawa ma miejsce na poziomie ponadnarodowym, a jego wdrożenie jest rolą państw członkowskich, to jednolite wykonywanie przepisów unijnych i tworzenie „obszaru bez wewnętrznych granic” wymagają współpracy i koordynacji. „Integracja przez prawo” została zatem uzupełniona kooperacyjnym modelem wykonywania władzy publicznej, w którym zawiera się również sposób administrowania przełamujący terytorialne ograniczenia administracji publicznej i zaspokajający w ten sposób potrzeby samej UE i wspólne lub uzupełniające się interesy państw członkowskich związane z procesem integracji i administracyjnego wykonywania prawa UE.

„Współpraca administracyjna” nie ma jednoznacznego desygnatu, obejmuje raczej wielość i różnorodność instytucji i działań, ma zmienny zakres terytorialny, przedmiotowy i organizacyjny (podmiotowy). Mimo że jest to pojęcie występujące w prawie traktatowym (pojawia się m.in. w art. 6, tytule XXIV oraz art. 197 TFUE), nie znajdziemy tam jego legalnej definicji. Z brzmienia przepisów art. 197 TFUE możemy wywnioskować, że współpraca administracyjna ma ścisły związek ze skutecznym wdrażaniem prawa Unii przez państwa członkowskie, a ściślej temu właśnie służy, oraz że zdolność administracji krajowej do współpracy jest elementem ogólnej zdolności administracyjnej państwa.

<sup>873</sup> F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 616.

<sup>874</sup> *Ibidem*.

<sup>875</sup> A. Wilk-Ilewicz, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II (art. 90-222), Wolters Kluwer, Warszawa 2012, LEX.

<sup>876</sup> M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 303.

Współpraca administracyjna ma zatem znaczenie fundamentalne, jest nie tylko potrzebna, ale wręcz konieczna dla prawidłowego funkcjonowania UE<sup>877</sup>. J. Supernat pisze, że „współpraca administracyjna w UE (i procedury, które ją strukturalizują) są obecne nawet tam, gdzie rozwiązania organizacyjne wskazywałyby na pierwszy rzut oka na rozdział, a nawet niezależność”<sup>878</sup>. Dodać tu można, że współpraca administracyjna jest intensywna we wszystkich obszarach administrowania, także w procesie realizacji tych zadań i kompetencji, które tradycyjnie należały do spraw wewnętrznych państwa.

Współpracę administracyjną w UE definiuje się w literaturze, bazując na ustaleniach poczynionych (niektórych nawet dość dawno) w odniesieniu do współpracy (współdziałania) organów administracji krajowej<sup>879</sup>. Podejściu takiemu nie można uczynić metodologicznego zarzutu. Przeciwnie, siatka pojęciowa wypracowana na gruncie krajowej nauki prawa administracyjnego jest użyteczna, a może nawet niezbędna do zrozumienia istoty współpracy w europejskim prawie administracyjnym. Należy jednak pamiętać o występujących różnicach wynikających z ponadnarodowego i transnarodowego charakteru prawa administracyjnego UE, które jest podstawą współpracy, jak również specyfiki administracji UE. W przypadku współpracy administracyjnej w UE należy wyraźnie podkreślić jej transterytorialny (transnarodowy, transgraniczny) charakter. Stanowi ona, jak pisze M. Niedźwiedz, „cechę charakterystyczną tzw. kooperacyjnego modelu wykonywania europejskiego prawa administracyjnego”<sup>880</sup>. Legalną definicję „współpracy transgranicznej” znajdziemy np. w Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie pomocy wzajemnej i współpracy między administracjami celnymi<sup>881</sup>. Oznacza ona „współpracę między administracjami celnymi ponad granicami każdego państwa członkowskiego” (art. 4 pkt 9).

<sup>877</sup> F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 609.

<sup>878</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 32.

<sup>879</sup> Zob. M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych. Współpraca administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 37 i n.

<sup>880</sup> M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 325.

<sup>881</sup> Dz. Urz. C 24/2 z 23.1.1998 r., dalej jako Konwencja neapolitańska II. Ratyfikowana na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o ratyfikacji Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzonej w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1252); tekst konwencji opublikowany w Dz. U. z 2008 r. poz. 31. Oświadczenie rządowe z dnia 15 października 2007 r. w sprawie tymczasowego stosowania Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzonej w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r., opublikowano w Dz. U. z 2008 r. Nr 6, poz. 32. W oświadczeniu rządowym podano deklaracje i zastrzeżenia złożone przy składaniu dokumentu ratyfikacyjnego przez Rzeczpospolitą Polską i inne państwa stosujące tymczasowo konwencję. Zgodnie z kolejnym oświadczeniem rządowym z dnia 29 października 2015 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzonej w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2053) Konwencja, zgodnie z art. 32 ust. 3, weszła w życie w stosunku do wszystkich stron, w tym również w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, dnia 23 czerwca 2009 r.

Pojęcie „współpraca administracyjna” ma znaczenie podmiotowe<sup>882</sup> i wewnętrzne (wewnątrzustrojowe)<sup>883</sup>. M. Kawecki proponuje wyraźnie odróżnić „współpracę administracyjną” od „współpracy administracji” z innymi podmiotami<sup>884</sup>. Podobnie rozróżnienia wymaga „współpraca administracyjna” i „współpraca w sprawach administracyjnych”; ta druga jest ukierunkowana przedmiotowo<sup>885</sup>.

Współpraca administracyjna w szerokim ujęciu obejmuje różne postacie więzi funkcjonalnej, proceduralnej i/lub organizacyjnej między podmiotami (organami) administracji publicznej pochodzącymi z co najmniej dwóch państw członkowskich albo między organami administracji UE (w układzie horyzontalnym) lub też między organami państw członkowskich a administracją UE *sensu stricto* (w układzie wertykalnym), służące efektywnemu wykonywaniu prawa UE. W tym najogólniejszym ujęciu przeróżne postacie współpracy dadzą się sprowadzić do modelu sieci, rozumianych tu jako zespół (kompleks, całość) różnych podmiotów (organizacji) działających razem w mniej lub bardziej ustrukturyzowany sposób po to, by zrealizować wspólny cel<sup>886</sup>. W węższym znaczeniu współpraca administracyjna „obejmuje te zasady i tryb oraz formy wymiany informacji i udzielania wzajemnej pomocy, które są konieczne dla skutecznego wdrażania prawa UE przez organy/instytucje administracyjne państwa członkowskiego w zakresie spraw należących do ich kompetencji”<sup>887</sup>.

Trzeba jednak od razu zaznaczyć, że przyjmowane są także kolejne węższe i szersze podmiotowo i/lub przedmiotowo ujęcia, które nie ułatwiają wyjścia z terminologicznego zamętu<sup>888</sup>.

<sup>882</sup> M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 326; M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych...*, s. 38.

<sup>883</sup> M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych...*, s. 44.

<sup>884</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>885</sup> M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 326.

<sup>886</sup> F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 615-616.

<sup>887</sup> A. Wróbel, *Europejska współpraca administracyjna*, [w:] B. Adamiak *et al.*, *Prawo procesowe administracyjne*, System Prawa Administracyjnego, t. 9, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 425. Definicję legalną współpracy administracyjnej zawiera m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 316/1 z 14.11.2012 r. Zgodnie z art. 5 lit. b) „współpraca administracyjna” oznacza „współpracę właściwych organów państw członkowskich lub właściwych organów państw członkowskich i Komisji, prowadzoną w drodze wymiany i przetwarzania informacji, w tym przekazywania powiadomień i ostrzeżeń, lub udzielania wzajemnej pomocy, w tym pomocy w rozwiązywaniu problemów, w celu lepszego stosowania prawa Unii”.

<sup>888</sup> Zob. np. formy wzajemnej pomocy wskazane w art. 61 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 119/1 z 4.5.2016 r.



## 1.2. Podstawy prawne współpracy administracyjnej

Ogólną podstawę obowiązku współpracy w prawie traktatowym ustanawia art. 4 ust. 3 TUE, statuujący zasadę lojalnej współpracy, symbolicznie dopełniony w przypadku administracji publicznej przepisami art. 197 TFUE. Przewidują one, że skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, stanowi przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich i UE. Ustawodawca unijny wprost zalicza zasadę współpracy do jednej z podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej (zasad ogólnych prawa UE). Przepis art. 197 ust. 1 TFUE stwarza ramowe podstawy współpracy administracyjnej i jako przepis o charakterze ogólnym nie narusza pozostałych postanowień traktatów przewidujących współpracę administracyjną między państwami oraz między nimi a Unią. TFUE zawiera bowiem także kilka przepisów odnoszących się wprost do obowiązku współpracy administracyjnej w poszczególnych dziedzinach polityki unijnej<sup>889</sup>. Poza tym Traktat w wielu przepisach zawiera wyraźne upoważnienia dla ustawodawcy unijnego do przyjęcia środków zachęcających państwa do współpracy<sup>890</sup>.

Europejskie prawo administracyjne (prawo administracyjne UE) zawiera część, którą E. Schmidt-Aßmann określa prawem administracyjnej współpracy (*law of administrative cooperation*). Składa się ono ze specjalnych regulacji, zawartych w aktach prawa o różnym charakterze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje), które w zależności od dziedziny objętej przepisami nakładają na administracje państw członkowskich obowiązki współpracy lub tworzą wyłącznie zachętę do współpracy przez właściwe podmioty<sup>891</sup>. Odpowiednio także kształtują elementy hierarchii i koordynacji, jeśli we współpracy uczestniczy instytucja lub organ UE. Wyzwania i zagrożenia administracji złożonej (które, jak już wcześniej wskazano, zwielokrotniają „normalne” problemy administracji państwowej) muszą być rozwiązywane w prawie zgodnie z wymogami spójności, przejrzystości i wzajemnego zaufania<sup>892</sup>.

Obowiązek współpracy wynika przede wszystkim z aktów prawa pochodnego UE, mających charakter wybitnie sektorowy. W zasadzie prawie każdemu obszarowi referencyjnemu unormowanemu w prawie UE przypisano instytucję współpracy administracyjnej o wymiarze horyzontalnym i/lub wertykalnym<sup>893</sup>. Zamierzenie stworzenia ogólnego systemu współpracy nie zostało dotąd zrealizowane, regulacja jest więc rozproszona, mniej lub bardziej szczegółowa i przewiduje rozwiązania dostosowane do

<sup>889</sup> Zob. F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 602-603.

<sup>890</sup> Np. art. 147 TFUE, art. 153 TFUE.

<sup>891</sup> Taką systematykę podstaw współpracy administracyjnej wprowadza F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 602 i n.

<sup>892</sup> E. Schmidt-Aßmann, F. Molnár-Gábor, *European Administrative...*, pkt 36-41.

<sup>893</sup> A. Wróbel, *Europejska współpraca...*, s. 424 i n.

konkretnych dziedzin (poszczególnych swobód jednolitego rynku, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości).

Kwestie współpracy administracyjnej są także przedmiotem analizy sądu unijnego. W orzecznictwie TSUE zarysowały się dwa główne nurty interpretacji obowiązku współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi. Pierwszy obejmuje sytuacje, w których istnieje obowiązek współpracy ustanowiony przez prawo. W tych przypadkach sąd nie tylko potwierdził obowiązek współpracy, ale także dodał, że organy administracyjne powinny być w realizacji tego obowiązku proaktywne<sup>894</sup>. Drugi nurt *case law* dotyczy spraw, w których obowiązek współpracy nie został wprost ustanowiony w przepisach prawa, ale spoczywa na organach administracyjnych w związku z realizacją zasady wzajemnego uznawania<sup>895</sup>. Zasada ta, podobnie jak zobowiązanie do współpracy administracyjnej, ma swoje źródło w ogólnej zasadzie lojalności.

### 1.3. Formy współpracy administracyjnej

Z regulacji prawa wtórnego wyłaniają się dwa główne rodzaje instrumentów współpracy administracyjnej (w węższym znaczeniu): gromadzenie, wymiana i przetwarzanie informacji oraz administracyjna pomoc (pomoc prawna, *administrative assistance, mutual assistance*)<sup>896</sup>.

Szczególne znaczenie przypisuje się pierwszemu z wymienionych rodzajów współpracy administracyjnej, który traktowany jest jako odrębna kategoria bądź istotny element wzajemnej pomocy<sup>897</sup>. Komunikacja polegająca na gromadzeniu, wymianie i przetwarzaniu informacji jest istotną zasadą zintegrowanej (złożonej) administracji UE i elementem procedur przez nią stosowanych. Stanowi kluczowy aspekt rzeczywistości zdecentralizowanego wykonywania polityk unijnych<sup>898</sup>. Przepis art. 197 ust. 2 TFUE wymienia

<sup>894</sup> Zob. F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 605 i cyt. orzecznictwo.

<sup>895</sup> *Ibidem*, s. 605. Zob. też obszerny rozdział *Information and Administration* w H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 412 i n.

<sup>896</sup> F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 610-614. W sprawie próby uporządkowania terminologii zob. E. Cisowska-Sakrajda, *Współpraca państw a obowiązek wzajemnej pomocy administracyjnej*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2017, s. 408; zob. też M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 327.

<sup>897</sup> Obszerniej na temat wymiany informacji zob. J.-P. Schneider, *Information Exchange and its Problems*, [w:] C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea (eds.), *Research Handbook...*, s. 81-112. Doktrynalny metodologiczny wyraz kwalifikacji wymiany informacji jako formy pomocy prawnej zob. M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 87 i n.

<sup>898</sup> Zob. specjalne wydanie czasopisma "European Public Law" z 2014 r., vol. 20, no. 1, poświęcone wymianie informacji w „europejskiej unii administracyjnej”, ze wstępem D.-U. Galetty, H.C.H. Hofmanna, J.-P. Schneidera, s. 65 i n.

właśnie wymianę informacji jako istotny aspekt zdolności administracyjnej państw członkowskich, akcentując tym samym wagę tego rodzaju współpracy<sup>899</sup>.

J.-P. Schneider wskazuje, że wymiana informacji służy kilku celom. Po pierwsze, celem nadrzędnym jest efektywna implementacja prawa UE. Po drugie, wymiana informacji stanowi istotną podstawę i warunek (dalszego) procesu integracji. Po trzecie, wymiana informacji wyprzedza i warunkuje inne, bardziej zaawansowane formy współpracy, wzmacnia niezbędne w takich przypadkach zaufanie do współpracujących podmiotów. Niesie ze sobą, jak współpraca administracyjna w ogólności, także pewne ryzyko dla praw jednostek, choć z drugiej strony może służyć ich realizacji<sup>900</sup>.

Doktrynalna kategoryzacja typów komunikacji związanej z wymianą informacji opiera się na kryterium poziomu informacyjnej integracji<sup>901</sup>. Wprowadzenie tych typów gromadzenia i wymiany informacji ma charakter porządkujący, lecz nie wyczerpuje wszystkich uregulowanych w prawie pochodnym UE rodzajów współdziałania w zakresie gromadzenia i wymiany informacji. Na najniższym poziomie jest usytuowana wymiana informacji na wniosek, zawierająca się w typowych zasadach pomocy administracyjnej (informacyjna wzajemna pomoc)<sup>902</sup>. Drugi poziom zajmują uporządkowane (ustrukturyzowane) mechanizmy informacyjne, ustanowione stosownie do specyficznych sektorowych wymagań, określane jako „wcześniej zdefiniowane procedury postępowania (*workflows*), które umożliwiają organom komunikację i wzajemne oddziaływanie na siebie w uporządkowany sposób poza ogólnym obowiązkiem wzajemnej pomocy”<sup>903</sup>. Kolejną kategorią jest wymiana informacji na podstawie obowiązku udzielenia informacji bez uprzedniego wniosku (regularnie, w określonych odstępach czasu, albo wywołana zdarzeniem określonym w prawie), inaczej mówiąc, obowiązek informowania organów administracji innego państwa, który jest wyrazem dzielonej administracyjnej odpowiedzialności w UE<sup>904</sup>. Najbardziej zaawansowaną formą gromadzenia, wymiany i przetwarzania informacji są wspólne bazy danych. Najogólniej są one rozumiane jako „uporządkowany zbiór danych wsparty przez system informacyjny i zarządzany przez organ

<sup>899</sup> O potrzebie całościowego i systemowego podejścia, opartego na abstrakcyjnej kategoryzacji aktywności związanej z wymianą informacji świadczy także poświęcenie największej uwagi tym zagadnieniom w modelowym kodeksie postępowania administracji UE ReNEUAL, Księga V i VI.

<sup>900</sup> J.-P. Schneider, *Information Exchange...*, s. 82.

<sup>901</sup> *Ibidem*, s. 86. Zob. też F. Lafarge, który również wyróżnia cztery typy wymiany informacji: jedno-razowe przekazanie informacji (*single transmission of information*), bazy danych (*databases*), mechanizmy wzajemnego informowania (*mutual information mechanisms*) i systemy ostrzegawcze (*alert systems*), *idem*, *Administrative Cooperation...*, s. 611-614. Wszystkie one wpisują się w zaprezentowaną przez ReNEUAL kategoryzację sposobów wymiany informacji, Księga VI Administracyjne Zarządzanie Informacjami, *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 237 i n.

<sup>902</sup> Tej formie wymiany informacji poświęcona jest księga V kodeksu postępowania administracji UE ReNEUAL.

<sup>903</sup> Zob. VI-2 pkt 1, *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 246.

<sup>904</sup> *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 251.

publiczny, który zapewnia dostęp do zgromadzonych danych bez uprzedniego żądania, przynajmniej jednemu innemu organowi na poziomie UE lub Państwa Członkowskiego<sup>905</sup>. Bazy danych umożliwiają krajowym i europejskim władzom bezpośredni dostęp do informacji wprowadzonych przez organy innego państwa. Techniczną (informatyczną) i organizacyjną infrastrukturę dla wymiany informacji tworzą systemy informacyjne – systemy informatyczne, sieci informacyjne i agencje europejskie, które niekiedy są także charakteryzowane jako formy wymiany informacji.

Administracyjna pomoc (*administrative assistance*)<sup>906</sup> jest drugą najbardziej powszechną formą współpracy administracyjnej, traktowaną przez doktrynę jako podstawowa forma współpracy między organami administracji w zakresie wykonywania zadań administracyjnych określonych prawem UE<sup>907</sup>. Zasięg tego rodzaju pomocy administracyjnej wykracza rzecz jasna poza europejską przestrzeń administracyjną i poza źródła prawa UE<sup>908</sup>. M. Niedźwiedź tego rodzaju współdziałanie w sprawach administracyjnych (a zatem w ujęciu przedmiotowym)<sup>909</sup> określa mianem międzynarodowej (międzypaństwowej) pomocy prawnej, która oznacza „udzielanie pomocy przy dokonywaniu doręczeń lub przy dokonywaniu innych czynności procesowych między organami lub sądami różnych państw. Międzynarodowa pomoc prawna polega na przeprowadzaniu czynności postępowania w sprawach administracyjnych na wniosek właściwego organu lub sądu państwa obcego oraz zwracaniu się przez polski organ lub sąd do właściwego organu lub sądu państwa obcego z wnioskiem o dokonanie czynności postępowania w sprawach administracyjnych”<sup>910</sup>. Eksponując element terytorialny i przyjmując podmiotowe ujęcie współpracy administracyjnej, można inaczej powiedzieć, że administracyjna pomoc polega na tym, iż organy administracyjne wnioskującego państwa mogą prosić właściwe organy administracyjne wezwanego państwa o przeprowadzenie czynności (działania) administracyjnej w granicach ich kompetencji (*operational area*) i w granicach terytorium własnego państwa (jednostki podziału terytorialnego państwa), ale w imieniu wnioskującej administracji<sup>911</sup>. Według modelu kodeksu ReNEUAL wzajemna pomoc „polega na tym, że organ wnioskujący występuje z wnioskiem o wsparcie

<sup>905</sup> VI-2 pkt 3, *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 246.

<sup>906</sup> Postulat wprowadzenia rozróżnienia między „współpracą” a „wzajemną pomocą” zgłasza E. Ciosowska-Sakrajda wraz z próbą uporządkowania terminologii, *eadem, Współpraca państw...*, s. 408. Zob. też M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 327.

<sup>907</sup> *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 201.

<sup>908</sup> Zob. rozdział II Pomoc prawna w sprawach administracyjnych w umowach międzynarodowych w monografii M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 143 i n.

<sup>909</sup> Autorka ze względu na przedmiot monografii obejmuje pojęciem współpracy (pomocy) także współpracę sądów administracyjnych, jako że zajmuje się współpracą „w sprawach administracyjnych”, a więc jest to ujęcie przedmiotowe.

<sup>910</sup> M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 21.

<sup>911</sup> F. Lafarge, *Administrative Cooperation...*, s. 614.

administracyjne do organu współpracującego działającego w obszarze innej jurysdykcji UE”<sup>912</sup>. Jak jasno z tego widać, „potrzeba takiej pomocy wynika przede wszystkim z zasięgu terytorialnego kompetencji organu administracji publicznej, który utrudnia samodzielne wykonanie zadania przez organ wnioskujący”<sup>913</sup>.

## 2. Koncepcja deterytorializacji administracji publicznej

### 2.1. Między funkcjonalnością a terytorialnością administracji publicznej

Diagnozowany z politologicznej perspektywy proces deterytorializacji rozumiany szeroko jako proces „udostępniania” terytorium państwa różnym podmiotom powinien znaleźć odbicie w normach prawnych, aby można było mówić o deterytorializacji administracji publicznej, która działa praworządnie i legalnie. W europejskiej przestrzeni prawnej to pojęcie, jak pisze H.C.H. Hofmann, odnosi się do sposobu (modelu) sprawowania władzy publicznej w UE, który jest oparty na „dzielonej suwerenności” i wiąże się z ukształtowaniem administracji UE jako administracji zintegrowanej. Władza publiczna jest sprawowana w sposób prowadzący do rekonfiguracji zasady terytorialności w odniesieniu do władzy regulacyjnej (prawodawczej) oraz administracji publicznej (w zakresie orzekania i egzekwowania prawa)<sup>914</sup>. Zrekonfigurowana terytorialność charakteryzująca europejską przestrzeń prawną (terytorialność wspólnotowa lub ponadnarodowa) oznacza brak wzajemnej wyłączności terytorium między równymi podmiotami i między nimi a władzą pozapaństwową, inaczej mówiąc, oznacza „wydzielenie” terytorium, czy też „udostępnienie” terytorium państwowego Unii i innym państwom członkowskim. Horyzontalne udostępnianie terytorium w relacjach między państwami nie jest zasadniczo nowością, należy jednak podkreślić fakt, że jurysdykcja wykonawcza rozumiana jako działalność administracyjna na terytorium innego państwa jest zakazana, z wyjątkami wyraźnie przewidzianymi w prawie.

<sup>912</sup> *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 201. Użyty we wprowadzeniu do księgi V termin „wsparcie administracyjne” jest bardzo pojemny. Autorzy modelu kodeksu wyjaśniają jednak, że księga V ma wąski zakres zastosowania w tym sensie, że jej przepisy odnoszą się do wzajemnej pomocy w trakcie procedury prowadzącej w szczególności do wydania decyzji administracyjnej (s. 204). Niewyczerpująca lista form wzajemnej pomocy obejmuje: przekazywanie informacji będących już w posiadaniu organu współpracującego lub zebranych specjalnie w celu wykonania wniosku o pomoc, przeprowadzanie inspekcji dla innego (wnioskującego) organu administracji i doręczanie dokumentów, *ibidem*, s. 207. Por. szerszy zakres pomocy prawnej (utożsamianej ze współpracą administracyjną) w rozdziale III Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych w prawie UE, M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 215 i n.

<sup>913</sup> *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 202.

<sup>914</sup> Problematyka terytorialnej jurysdykcji sądów jest poza zakresem monografii.

Europejska przestrzeń prawna w swym aspekcie prawnym i terytorialnym jest punktem odniesienia dla terytorialności i deterytorializacji administracji publicznej, stanowiąc dla tych procesów kontekst terytorialny i prawny: substancjonalny, instytucjonalny i proceduralny. W odniesieniu do administracji publicznej UE ulega zatarciu binarny podział na administrację bezpośrednią i pośrednią, państwową i pozapaństwową, co zarówno w odniesieniu do kompetencji wewnętrznych (między państwami członkowskimi i ich organami), jak i zewnętrznych – w relacjach z administrowanymi, oznacza funkcjonowanie unijnej administracji zintegrowanej, inaczej mówiąc – wspólnej, a nawet jednej administracji unijnej odpowiedzialnej za wykonywanie prawa UE. W odniesieniu do administracji publicznej pojęcie deterytorializacji znajdzie zastosowanie z uwzględnieniem faktu, że w europejskiej przestrzeni prawnej obowiązuje zdecentralizowany model stosowania prawa. Terytorialnie zorganizowana administracja państw członkowskich jest niezastąpiona i nieodzowna, na niej opiera się implementacja prawa UE. Przepis art. 4 ust. 3 TUE podkreśla rolę państw członkowskich w osiągnięciu celów UE i wykonywaniu jej zadań. Brzmienie przepisu jasno pokazuje, że urzeczywistnienie celów UE nie jest powierzone wyłącznie scentralizowanym strukturom instytucjonalnym<sup>915</sup>, dla których terytorium jest ważnym czynnikiem funkcjonowania, ale wtórnym wobec funkcji, wokół której administracja bezpośrednia jest zorganizowana.

W szerszym kontekście konceptualizacja deterytorializacji administracji publicznej oznacza określenie relacji między funkcjonalnością i terytorialnością w europejskiej przestrzeni prawnej. Między funkcją a terytorium, najogólniej mówiąc, powstaje napięcie, ponieważ europejska przestrzeń administracyjna oznacza złożoną strukturę składającą się z organów krajowych, europejskich (ponadnarodowych) i mieszanych dzielących kompetencje w zakresie tworzenia i wykonywania prawa UE, opartych na różnych parametrach. Zrozumiałe jest, że sposób, w jaki z natury terytorialna administracja państwowa wkomponowuje się w funkcjonalnie zorganizowany system administracyjny UE, rodzi wiele kwestii. Dlatego też relacje (interakcje) między poziomami unijnego *governance* opartymi na różnych bazach (parametrach) wymagają badania pod kątem wzajemnego wpływu i przemian zachodzących w podstawowych instytucjach wyznaczających ich funkcjonowanie<sup>916</sup>. Dwa pierwotne i zasadnicze segmenty administracji UE zbudowane są wokół różnych idei i zasad, co nie oznacza, że nie jest możliwe doprowadzenie do prawnego i faktycznego stanu zbudowania zintegrowanej administracji

<sup>915</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 51.

<sup>916</sup> Przypomnieć można w tym miejscu, że w badaniach prawników pojawia się zagadnienie terytorialności Unii Europejskiej, oparte na przekonaniu, że terytorialność jako taka nie wiąże się wyłącznie z państwem, a z władzą nad określonym (wydzielonym) terytorium i ludnością, co pozwala niepaństwowej organizacji, takiej jak UE, rozwinąć swoje własne pojęcie zasady terytorialności. Przyczynia się do tego walnie status obywateli UE. Zob. J. Weinzierl, *Territoriality Beyond the State...*, s. 658 i n.

publicznej UE. Integralna władza polityczna (związana z suwerennością terytorialną) i funkcja będąca motywem i podstawą organizacji międzynarodowej nie są *a priori* niepołączalne. Terytorialna administracja państwowa wkomponowuje się w funkcjonalnie zorganizowany system administracyjny UE, będąc jego największą i najistotniejszą częścią (notabene funkcjonalnie jest jego częścią), gdyż pluralizm administracyjny i autonomia administracyjna są cechami tego systemu.

Administracji państwowej znany jest zarówno parametr terytorialny, jak i funkcjonalny. W systemie administracyjnym państwa ich współistnienie jest koniecznością. Decydują o ładzie kompetencyjnym w krajowym systemie administracyjnym. Dzięki znanej krajowemu prawu administracyjnemu zasadzie resortowości i podziałowi administracji krajowej na działy (resorty), przedmiotowo grupujące określone rodzaje spraw (jednorodne lub podobne), możliwy koncepcyjnie był rozwój zintegrowanej administracji w UE. Różnego rodzaju „unie sektorowe”, w ramach których organizowana jest współpraca administracyjna dostosowana do charakteru zadań i organów administracyjnych, są tego dowodem. Istotne jest to, że konstrukcja zintegrowanej administracji publicznej zmienia relację państwowej administracji publicznej do terytorium. Jeżeli jest to administracja zintegrowana, administracja wspólna, realizująca interes publiczny, który nie jest wiązany wyłącznie z interesem państwa, to zmiany, jakie zaszły w tym fundamentalnym rysie charakterystycznym administracji państwowej, wpłynęły także na stabilność i trwałość zasady terytorialności administracji publicznej. Terytorialność administracji zmienia swój charakter – opiera się na konstrukcji ponadnarodowej (wspólnotowej) terytorialności. Pozostanie przy tradycyjnie pojmowanej zasadzie terytorialności administracji publicznej sprawia, że jedność funkcjonalna administracji publicznej w UE oraz współpraca administracyjna służąca efektywności prawa UE mogą być trudne do zrealizowania. Dlatego należy stwierdzić, że wykonywanie zadań w modelu zintegrowanej administracji publicznej sprawiło, iż pojęcie terytorialności administracji publicznej straciło swój fundamentalny związek z terytorialnością państwa jako podstawową zasadą wyznaczającą jurysdykcję państwa. Czy w tych warunkach terytorium państwa członkowskiego da się obronić jako obszar wyłącznej jurysdykcji wykonawczej i egzekucyjnej organów administracji państwowej? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Na pewno zmiana w terytorialności administracji publicznej oznacza, że wyłączności i jednolitości wykonawczej władzy państwowej nie można zakładać. Deterytorializacja administracji publicznej łączy się z procesem otwarcia państw członkowskich na wykonywanie władzy z zewnątrz, spoza terytorium: z poziomu ponadnarodowego Unii Europejskiej albo z terytorium innego państwa członkowskiego. Jednocześnie krajowa władza publiczna (administracja publiczna) zaangażowana jest w proces tworzenia i implementowania prawa UE oraz zeuropeizowanego prawa innych państw członkowskich,

podejmując działania na terytorium innego państwa<sup>917</sup>. Nie oznacza to, że państwo w stosunkach z innymi państwami zostało pozbawione możliwości wykonywania praw suwerennych wobec terytorium i ludności. Granice nadal istnieją i pełnią funkcję rozgraniczającą różne jurysdykcje. Suwerenność państwa i integralność terytorialna ograniczają transgraniczną działalność administracji publicznej, bo suwerenności nie udaje się prosto zdominować przez efektywność<sup>918</sup>, stąd wykonywanie administracji publicznej na terytorium jednego państwa przez organy innych państw, nawet w europejskiej przestrzeni prawnej, jest obwarowane szeregiem warunków i nie oznacza braku kontroli ze strony państwa. Wspólne wykonywanie władzy publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej, gdzie terytorium państw i granice nadal mają znaczenie kluczowe, stanowi szczególne wyzwanie dla władzy wykonawczej.

## 2.2. Pojęcie deterytorializacji administracji publicznej

W prawie administracyjnym wiele terminów opisujących stosunki ustrojowe w administracji publicznej występuje w parach, np. centralizacja i decentralizacja, koncentracja i dekoncentracja. Są one również używane dla opisu relacji występujących w administracji UE. W parach takich pierwsze słowo oznacza jakiś proces (w ujęciu dynamicznym) lub stan (w ujęciu statycznym), a drugie – przez dodanie przedrostka de-, jego zaprzeczenie, odwrotność<sup>919</sup>. Regułą jest, że jak jednego czynnika (procesu, cechy) jest więcej, to drugiego mniej, posiadają one jednak wspólny rdzeń. Można to hipotetycznie odnieść do terytorialności i deterytorializacji (deterytorialności). W europejskiej przestrzeni prawnej punktem odniesienia dla administracji publicznej pozostaje terytorium, ponieważ zawsze jest ona wykonywana na jakimś terytorium. Deterytorializacja nie oznacza zatem braku związku między terytorium państwa a administracją publiczną, które można by określić jako „oderwanie organu wykonawczego od określonego terytorium”. Ten związek zawsze istnieje, a w przypadku deterytorializacji jest nawet zwielokrotniony: istnieje w relacji organ administracji publicznej – państwo rodzime oraz organ administracji publicznej – państwo przyjmujące. To jest na nowo zdefiniowana więź, konsekwencja nowego spojrzenia na administrację publiczną, na jej istotę i funkcje.

Deterytorializacja administracji publicznej w ujęciu dynamicznym oznacza proces wykonywania zadań i kompetencji administracji publicznej, w zakresie powierzonym uprzednio Unii Europejskiej przez państwa, przez organ administracji jednego państwa

<sup>917</sup> H.C.H. Hofmann, *Mapping the European...*, s. 670-671.

<sup>918</sup> A. David, *Inspections as an instrument of control of implementation in the European composite administration*, [w:] O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite...*, s. 369.

<sup>919</sup> Zgodnie ze słownikiem języka polskiego de- to „pierwszy człon wyrazów złożonych wskazujący na zaprzeczenie, pozbawienie lub odwrotność tego, co nazywa drugi człon złożenia”, <https://sjp.pwn.pl/sjp/de;2554296.html> [dostęp 20.05.2018].



członkowskiego UE na terytorium innego państwa członkowskiego, na podstawie prawa UE i służący zapewnieniu temu prawu efektywności. Działalność jest podejmowana we współpracy z organami państwa przyjmującego, a niekiedy także z organami UE. Zakres czynności i formy działania organu administracji publicznej są szerokie: obejmują czynności prawne i czynności faktyczne, które wywołują skutki prawne lub skutki faktyczne w systemie prawa państwa wysyłającego i przyjmującego.

Można przyjąć, że w ujęciu statycznym deterytorializacja administracji publicznej to stan oznaczający relewantną prawnie obecność i aktywność organu (funkcjonariusza) jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Sytuacja prawna organu jest normowana zarówno przez prawo państwa wysyłającego (rodzimego), jak i prawo państwa przyjmującego. Zasadniczym elementem prawa obowiązującego na terytorium obu państw jest przy tym wspólne prawo UE, a zatem obowiązujące częściowo jednolite, częściowo zharmonizowane normy. Na sytuację prawną organu składają się uprawnienia i obowiązki, które są realizowane w imieniu i na rzecz państwa rodzimego lub w imieniu i na rzecz państwa goszczącego. Z powodu tego rozróżnienia w europejskiej przestrzeni prawnej deterytorializację administracji publicznej można rozumieć szeroko i wąsko, co odpowiadałoby podziałowi na tradycyjne formy deterytorializacji administracji publicznej i formy integracyjne.

W sensie operacyjnym kluczowa dla deterytorializacji jest obecność organu (funkcjonariusza/urzędnika) na terytorium innego państwa członkowskiego. W tym szerokim ujęciu deterytorializacja obejmuje zarówno przypadki ekstraterytorialnego wykonywania zadań i kompetencji (czyli rozciągnięcie jurysdykcji państwa poza jego terytorium), jak i deterytorializację w sensie wąskim, tj. stan, w którym organ państwa działający za granicą podejmuje tę aktywność w imieniu i na rachunek państwa przyjmującego. Odnosząc do to pojęcia administracji zintegrowanej, można stwierdzić, że ekstraterytorialnie organy administracji publicznej wykonują wspólną administrację w imieniu i na rzecz państwa rodzimego (wysyłającego), a deterytorializacja *sensu stricto* oznacza wykonywanie administracji wspólnej w imieniu i na rzecz innego (przyjmującego) państwa członkowskiego. W ten sposób administracja krajowa, będąc funkcjonalnie administracją UE, staje się także częścią administracji innego państwa UE. Kryterium tego podziału jest także stopień zintegrowania organizacyjnego i proceduralnego organów administracji publicznej, chodzi bowiem o to, w jakich relacjach pozostają współpracujące organy. W przypadku deterytorializacji w wąskim ujęciu nie jest to wyłącznie kwestia powiązań proceduralnych, a już relacji ustrojowych. Powiązanie organu administracji publicznej z terytorium i prawem innego państwa członkowskiego oznacza głębsze zmiany. W grę wchodzi określenie zależności organizacyjnej, hierarchii, nadzoru i zasad odpowiedzialności. W przypadku wąsko rozumianej deterytorializacji wzrasta rola

administracji bezpośredniej, stwarzającej ramy instytucjonalne i operacyjne dla działalności administracji publicznej poza granicami państwa.

Deterytorializację należy postrzegać jako konsekwencję zdetytorializowanego charakteru władzy prawodawczej (regulacyjnej) w UE i charakteru prawa ustanowionego przez tę władzę. Prawo ustanowione przez ponadnarodowego prawodawcę, posiadające określone cechy, tj. ponadnarodowość i transgraniczność, jest podstawą deterytorializacji administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej. Inaczej mówiąc, deterytorializacja jest konsekwencją połączenia wertykalnego i horyzontalnego otwarcia porządku prawnego państwa (wertykalnej i horyzontalnej europeizacji administracji publicznej). Oczywiście można zadać sobie pytanie, czy jest to nieunikniona konsekwencja, czy prawo ustanowione przez „władzę poza państwem” jest także koniecznie stosowane przez zdetytorializowane organy administracji państwowej. Wskutek zmian terytorialnej jurysdykcji państw w UE, wyrażonej we wspólnotowej zasadzie terytorialności przyjmowanie i implementacja unijnych norm (polityk, standardów) ma ekstraterytorialny efekt. Prawodawca unijny zwykle oddaje w ręce organów krajowych dużą ekstraterytorialną władzę. W tym względzie postać ekstraterytorialności polegająca na tym, że organ podejmuje działania na terytorium własnego państwa, ale ze skutkiem ekstraterytorialnym, zdecydowanie dominuje. Działanie organu na terytorium państwa, choć na gruncie prawa UE nie tak rzadkie, powinno być wyjątkowym przypadkiem wspólnego wykonywania administracji w UE. Rozwój zintegrowanej administracji UE pokazuje powstanie nie tylko bliskich powiązań proceduralnych, ale i struktur administracyjnych państw członkowskich. Terytorialność administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej nie obroni się w tradycyjnej postaci.

Deterytorializacja administracji publicznej, podobnie jak inne formy współpracy administracyjnej, które można objąć wspólnym terminem „kooperacyjnego wykonywania prawa UE”, jest swoistym poszukiwaniem kompromisu między zdecentralizowanym a scentralizowanym stosowaniem i egzekwowaniem prawa UE. Przy czym jest to zdecydowanie dalej idący kompromis polityczny i prawny ze strony państw członkowskich, które otwierają swoje terytoria i porządki prawne na administrację innego państwa członkowskiego, godząc się na bezpośrednie kontakty między organami administracji publicznej, z pominięciem form prawa międzynarodowego<sup>920</sup>.

<sup>920</sup> Por. M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 138, 213-214. Autorka diagnozuje tendencję do ograniczania zasady terytorialności w prawie krajowym i w umowach międzynarodowych dotyczących pomocy prawnej w sprawach administracyjnych. W odniesieniu do umów międzynarodowych wyrazem tego jest wprowadzanie form współpracy mających charakter przewodni względem form pomocy droga dyplomatyczną lub konsularną, traktowaną jako przedłużenie funkcji państwa.

### 3. Formy deterytorializacji administracji publicznej

#### 3.1. Współpraca administracyjna a formy deterytorializacji administracji publicznej

W dalszej części tego rozdziału za punkt wyjścia przedstawienia form współpracy administracyjnej stanowiących przykłady deterytorializacji administracji publicznej przyjmuje się węższe rozumienie współpracy administracyjnej. Współpraca skutkująca deterytorializacją administracji publicznej przybiera zasadniczo postać gromadzenia i wymiany informacji oraz administracyjnej pomocy. Nie oznacza to pominięcia innych form współpracy, zwłaszcza o instytucjonalnym charakterze, które oparte są na modelu sieciowym, w tym zwłaszcza agencji europejskich i sieci organów. Ich udział nie jest regułą w procesie współpracy prowadzącym do deterytorializacji administracji publicznej, jednak ich rola – gdy już występują w systemie współpracujących podmiotów, jest kluczowa. Stwarzają one ramy instytucjonalne dla coraz bardziej zaawansowanej administracji zintegrowanej (wspólnej) zarówno w procesie gromadzenia i wymiany informacji, jak i pomocy administracyjnej.

Zdecydowana większość przejawów współpracy administracyjnej w UE, nawet jeśli oznacza ekstraterytorialne skutki prawne lub faktyczne działania organu, polega na podejmowaniu przez organ działalności na terytorium rodzimego państwa i na podstawie jego prawa. Ponieważ jednak zasada ta może ograniczać Unię i państwa członkowskie w realizacji wspólnych lub uzupełniających się interesów, a administrację publiczną w sprawnym i efektywnym wykonywaniu zadań wynikających z prawa UE, współpraca może przybrać postać współpracy transgranicznej, która prowadzi do deterytorializacji. Organ administracji publicznej pokonuje barierę terytorialną, jaką stanowi granica państwa (członkowskiego UE). Jako operacje transgraniczne (*cross-border operations*) rozumie się działania wykonawcze (stosowanie, egzekwowanie prawa), podczas których oficerowie (funkcjonariusze, pracownicy, urzędnicy) z jednego państwa członkowskiego (współ)działają na terytorium innego państwa członkowskiego<sup>921</sup>.

Zarówno gromadzenie i wymiana informacji, jak i wzajemna pomoc mogą wyjść poza terytorialne ograniczenia kompetencji organów administracji publicznej ujętej z perspektywy wewnątrzadministracyjnej i zewnętrznej – wobec administrowanych. Ich celem, a zarazem cechą odróżniającą od innych form transgranicznej współpracy administracyjnej, jest bezpośredniość: dostępu do informacji, ich pozyskiwania i przekazywania oraz bezpośredniość udzielania wsparcia (pomocy), najczęściej o charakterze operacyjnym. Motywy rezygnacji z terytorialnych ograniczeń działania administracji

<sup>921</sup> Council of the European Union, *Manual on cross-border operations*, 10505/4/09, REV 4, Brussels, 14 December 2009, s. 6, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10505-2009-REV-4/en/pdf> [dostęp 17.07.2021].

publicznej sięgają jednak znacznie głębiej – do fundamentalnych zasad i wartości, na jakich opierają się państwa i sama UE. O aksjologii tego rodzaju współpracy świadczą charakter organów zaangażowanych w transgraniczną współpracę administracyjną oraz obszar zadań realizowanych przez wiele administracji, które pracują razem, by osiągnąć wspólny cel i zrealizować jedno (wspólne) zadanie. Przebijający motyw wiąże się z funkcją zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa obrotu prawnego). Ta tradycyjna funkcja państwa i organów administracji publicznej (funkcja reglamentacyjno-porządkowa) wskutek likwidacji granic wewnętrznych w UE musiała ulec pewnej aktualizacji. Jak pisze A. Gruszczyk, „złożona wielopoziomowa struktura bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej implikuje nieodzowność silnych związków opartych na funkcjonalnych interakcjach między uczestnikami procesów integracyjnych w ramach Unii i aktorami kształtującymi tę politykę”<sup>922</sup>. Jednocześnie deterytorializacja administracji publicznej zachodzi w tych obszarach, w których wyraża się suwerenność państwa – zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, kontroli granic, kompetencji fiskalnych. Wydawałoby się, że suwerenność państwa i zwierzchnictwo terytorialne nie dopuszczają transgranicznej współpracy administracyjnej w tych dziedzinach, a tymczasem paradoksalnie rozwija się ona intensywnie właśnie w tych obszarach. Innym powodem transgranicznego współdziałania jest potrzeba realizacji wspólnego interesu w ramach podziału odpowiedzialności (wspólnej odpowiedzialności). Generalnie rzecz ujmując, współpraca transgraniczna jest wyrazem wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich za administrację unijną<sup>923</sup>. Poszczególne formy współpracy transgranicznej służą specyficznym celom, dla których zostały ustanowione. Jest to prawdą w odniesieniu do – jak to określa A. David – poziomu mikro, a więc właśnie tego odnoszącego się do celu i charakteru konkretnej formy współpracy. Charakteryzując inspekcje, A. David wskazuje, że są instrumentem bezpośredniej kontroli w odniesieniu do obywateli UE, która to kontrola nie jest zadaniem każdego państwa traktowanego oddzielnie<sup>924</sup>. Na dwóch wyższych poziomach formy współpracy transgranicznej wypełniają wspólne cele. Na poziomie średnim – zapewniają przegląd i kreują zaufanie w odniesieniu do funkcjonowania administracji niezależnych państw członkowskich<sup>925</sup>. Na poziomie najwyższym służą, podobnie jak inne formy współpracy administracyjnej, efektywnemu wykonywaniu prawa UE.

Analiza form współpracy skutkujących deterytorializacją administracji publicznej dotyczy dwóch przestrzeni europejskich: jednolitego rynku i przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kryterium doboru przykładów organów zdeterytorializowanych

<sup>922</sup> A. Gruszczyk, *Współpraca policyjna...*, s. 231.

<sup>923</sup> A. David, *Inspections as an instrument...*, s. 364.

<sup>924</sup> *Ibidem*.

<sup>925</sup> *Ibidem*, s. 358.

jest złożone. Z jednej strony, jest to ujęcie podmiotowe – decyduje charakter organu administracji publicznej pojmowany funkcjonalnie. Dziedzina aktywności czy forma działania organu (funkcjonariusza, urzędnika) ma w tym przypadku znaczenie drugorzędne. Z drugiej strony, nie można jednak ignorować faktu, że z punktu widzenia podstaw prawnych, form działania i skutków prawnych podejmowanej aktywności współpraca policyjna w sprawach karnych jest różna od działalności pozostałych organów administracji publicznej. Obserwujemy pewne powtarzalne wzorce uregulowań, niezależnie od tego, czy dotyczy to współpracy policyjnej w sprawach karnych, współpracy służb celnych czy migracyjnych.

### 3.2. Oficer łącznikowy

Najogólniej można stwierdzić, że oficer łącznikowy (łącznik) to „osoba zapewniająca kontakt między osobami i instytucjami, przekazująca polecenia, informacje itp.”<sup>926</sup>. Instytucja oficera łącznikowego ma szerokie zastosowanie. Może być formą współpracy między organami krajowymi<sup>927</sup>, między organami państw członkowskich oraz w relacjach z organami UE, a także między organami państw członkowskich UE lub organami UE a organami państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Ponieważ kontekst rozważań narzuca proces deterytorializacji administracji publicznej, istotne jest wskazanie, że chodzi o osobę, która działa w ten sposób na obszarze innej jurysdykcji<sup>928</sup>. Spośród tak zróżnicowanych płaszczyzn funkcjonowania oficerów łącznikowych do omówienia tej instytucji jako przykładu deterytorializacji administracji publicznej posłużą regulacje

<sup>926</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/%C5%82%C4%85cznikowy.html> [dostęp 7.06.2021].

<sup>927</sup> Tytułem przykładu: oficerem łącznikowym Policji jest oficer Policji akredytowany przy polskiej placówce dyplomatycznej na podstawie Porozumienia w sprawie zasad funkcjonowania stanowisk oficerów łącznikowych Policji i Straży Granicznej w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej zawartego w Warszawie w dniu 24 marca 2016 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/oficerowie-lacznikowi/52161,Oficerowie-lacznikowi-Policji.html> [dostęp 7.06.2021]. O współpracy oficerów łącznikowych delegowanych przez różne organy centralne stanowi porozumienie między Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Pożarnej oraz Szefem Służby Celnej zawarte w dniu 11 października 2007 r. w sprawie współpracy oraz wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych Policji i Straży Granicznej przez Policję, Straż Graniczną oraz Służbę Celną (Dz. Urz. KGP z 2007 r. Nr 20, poz. 153). Porozumienie stanowi m.in., że oficerowie łącznikowi, realizujący zadania na terenie tego samego państwa przyjmującego, utrzymują bezpośrednie, bieżące kontakty służbowe oraz udzielają wzajemnej pomocy. W przypadku niepowołania oficera łącznikowego przez jedną ze służb w państwie przyjmującym zadania przewidziane dla tego oficera mogą być wykonywane przez oficera łącznikowego innej służby. Oficerowie łącznikowi, realizujący zadania w państwie przyjmującym, zastępują się podczas czasowej nieobecności jednego z nich. Należy także dodać, że w ramach współpracy z organami krajowymi oficer łącznikowy może być delegowany do urzędu innego organu działającego na terytorium państwa, np. oficerowie łącznikowi Straży Granicznej w urzędach wojewódzkich.

<sup>928</sup> M. den Boer, L. Block, *Introduction*, [w:] *idem* (eds.), *Liaison Officers: Essential Actors in Transnational Policing*, Eleven International Publishing, The Hague 2010, s. 9.

odnoszące się do współpracy między organami różnych państw w ramach prawnych i terytorialnych granic europejskiej przestrzeni prawnej<sup>929</sup>.

Oddelegowanie oficera łącznikowego (urzędnika łącznikowego) jest rodzajem strukturalnej transgranicznej współpracy, która koncentruje się głównie na wymianie informacji, ale może też być wykorzystana w organizowaniu i prowadzeniu transgranicznych operacji (wzajemnej pomocy). Zasadniczo oficerowie łącznikowi nie prowadzą działalności operacyjnej (wykonawczej), ale ich wpływ na sposób funkcjonowania administracji publicznej (*governance*) zarówno państwa goszczącego (lub też instytucji międzynarodowej), jak i państwa wysyłającego jest całkiem znaczący<sup>930</sup>. Możliwość oddelegowania, status oficerów łącznikowych, jak również współpracę oficerów łącznikowych (w ramach sieci oficerów łącznikowych) pochodzących z różnych państw członkowskich lub instytucji unijnych reguluje wiele aktów prawa UE, adaptując tę formę współpracy w ramach UE do potrzeb państw członkowskich. Przykłady funkcjonowania oficerów łącznikowych znajdziemy w aktach regulujących współpracę policyjną, współpracę organów celnych, czy też współpracę w dziedzinie migracji.

W ramach współpracy policyjnej oficerowie łącznikowi pełnią głównie funkcję doradczą, pomocniczą i sprawozdawczą. Nie są uprawnieni do podejmowania niezależnych działań policyjnych<sup>931</sup>. Zgodnie z art. 47 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen państwa mogą oddelegowywać, na czas określony lub nieokreślony, oficerów łącznikowych z jednego państwa do organów policyjnych drugiego. Podstawą prawną podjęcia tej współpracy jest dwustronna umowa między państwami. Ustęp 2 tego artykułu wskazuje zasadniczy cel tego rodzaju współpracy – jest nim „udoskonalenie i przyspieszenie współpracy między Umawiającymi się Stronami, szczególnie poprzez okazywanie pomocy: a) w postaci wymiany informacji do celów zwalczania przestępstw zarówno poprzez zapobieganie im, jak i ich ściganie; b) przy wykonywaniu wniosków o wzajemną pomoc oraz pomoc sądową w sprawach karnych; c) w zadaniach wykonywanych przez organy odpowiedzialne za nadzorowanie granicy zewnętrznej”. Oddelegowani oficerowie łącznikowi wykonują swoje obowiązki zgodnie z instrukcjami otrzymywanymi od delegującego ich państwa oraz od państwa, do którego zostali wysłani.

<sup>929</sup> Zob. także M. Narojek, P. Rakowski, *Instytucja oficera łącznikowego w Unii Europejskiej*, Materiały Robocze 2 (12)/07, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.

<sup>930</sup> Zob. empiryczna analiza zaprezentowana przez N. Ostrand, P. Stathama, *'Street-level' agents operating beyond 'remote control': How overseas liaison officers and foreign state officials shape UK extraterritorial migration management*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2021, vol. 47, no. 1, s. 25 i n.

<sup>931</sup> A. Gruszcak, *Współpraca policyjna...*, s. 174. Zob. art. 47 ust. 3 Konwencji wykonawczej z dnia 19 czerwca 1990 r. o realizacji Układu z dnia 14 czerwca 1985 r. zawartego w Schengen pomiędzy Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. WE L 239/19 z 22.9.2000 r. ze zm. (dalej – Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen).

Na mocy decyzji Rady 2003/170/WSiSW z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania Państw Członkowskich<sup>932</sup> zostały ustanowione zasady i formy współpracy państw członkowskich i oddelegowanych przez nie oficerów łącznikowych w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych. Regulacja ta ukazuje złożoną naturę instytucji oficera łącznikowego. Z jednej strony stanowią oni oficjalną reprezentację w państwie trzecim lub organizacji międzynarodowej organu własnego państwa, z drugiej swoistą reprezentację administracji zintegrowanej (wspólnej) UE, łączącej różne państwa członkowskie. Przepis art. 2 decyzji wskazuje zadania oficerów łącznikowych: ustanowienie i podtrzymanie bezpośrednich kontaktów z właściwymi organami w państwie przyjmującym lub w organizacji międzynarodowej w celu ułatwienia i przyspieszenia zbierania i wymiany informacji, a ponadto zbieranie i wymiana informacji, które mogą być wykorzystane do zwalczania poważnej przestępczości transgranicznej, włączając informacje zapewniające lepszą wiedzę na temat systemów prawnych i metod operacyjnych, dostępnych w poszczególnych państwach lub organizacjach międzynarodowych. Oficerowie łącznikowi wykonują swoje zadania w ramach swoich obowiązków i zgodnie z przepisami, włączając te dotyczące ochrony danych osobowych, ustanowionymi przez ich prawo krajowe i przez wszelkie umowy zawarte z państwami przyjmującymi lub organizacjami międzynarodowymi. Przepis art. 5 przewiduje, że współpraca w ramach „wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych” przez państwa członkowskie realizowana zgodnie z prawem krajowym i odpowiednimi instrumentami międzynarodowymi oraz na podstawie stosowanych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych obejmuje: dostarczanie informacji dotyczących poważnych zagrożeń przestępstwami w odniesieniu do państw członkowskich niereprezentowanych przez ich własnych oficerów łącznikowych w danym państwie trzecim lub organizacji międzynarodowej; wymianę informacji pośrednio – między władzami państw członkowskich lub bezpośrednio – między oficerami łącznikowymi w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych oraz władzami innych państw członkowskich. Na podstawie art. 4

---

<sup>932</sup> Dz. Urz. UE L 67/27 z 12.3.2003 r. ze zm. Decyzja uchyliła art. 47 ust. 4 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, który pierwotnie przewidywał współpracę oficerów łącznikowych w państwach trzecich. Art. 1 ust. 1 decyzji zawiera definicję oficera łącznikowego. W decyzji określenie „oficer łącznikowy” oznacza „przedstawiciela jednego z Państw Członkowskich, oddelegowanego za granicę przez organ ścigania do jednego lub więcej państw trzecich lub do organizacji międzynarodowych w celu ustanowienia i utrzymania kontaktów z organami w tych państwach lub organizacjach, w związku z wniesieniem wkładu w zapobieganie i dochodzenie w sprawach przestępstw kryminalnych”. W decyzji „oficer łącznikowy Europolu” oznacza „pracownika Europolu oddelegowanego za granicę do jednego lub więcej państw trzecich lub do organizacji międzynarodowych w celu pogłębiania współpracy między organami w tych państwach lub organizacjach a Europelem w celu wspierania państw członkowskich, w szczególności oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania państw członkowskich, w walce z groźnymi formami przestępczości międzynarodowej, w szczególności poprzez wymianę informacji”.

ustanawiane są sieci oficerów łącznikowych w państwach trzecich. W ramach sieci oficerowie łącznikowi oddelegowani do tego samego państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej odbywają spotkania (regularnie lub w miarę potrzeb) w celu wymiany istotnych informacji i zapewniają sobie pomoc w kontaktach z władzami państwa przyjmującego. Państwa członkowskie mogą wyrazić zgodę, aby ich oficerowie łącznikowi dzielili swoje zadania między sobą, a także mogą dwustronnie lub wielostronnie wyrażać zgodę, aby oficerowie łącznikowi oddelegowani do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej przez państwo członkowskie dbali również o interesy jednego lub większej liczby innych państw<sup>933</sup>.

Podobne rozwiązania w zakresie współpracy państw odnośnie do wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych przewiduje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1240 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji<sup>934</sup>. Akt ten ustanawia przepisy służące zacieśnieniu współpracy i koordynacji działań urzędników łącznikowych ds. migracji oddelegowanych do państw trzecich przez państwa członkowskie, Komisję i agencje unijne. Przewiduje, że współpraca oddelegowanych oficerów łącznikowych z innymi podmiotami ma odbywać się na dwóch płaszczyznach: z właściwymi organami w państwie przyjmującym i z każdą właściwą organizacją w państwie przyjmującym (w ramach swoich uprawnień określonych przez organy delegujące i zgodnie z właściwymi przepisami)<sup>935</sup> oraz w ramach lokalnych lub regionalnych sieci współpracy oficerów łącznikowych<sup>936</sup>. Ponadto na podstawie dwu- lub wielostronnych uzgodnień państwa członkowskie mogą ustalić, że oficerowie łącznikowi ds. imigracji oddelegowani do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej przez państwo członkowskie dbają również o interesy jednego lub kilku innych państw (działają na rzecz służb imigracyjnych tych państw) lub dzielą między siebie niektóre zadania.

<sup>933</sup> Dobre praktyki dotyczące różnych form współpracy oficerów łącznikowych wskazuje Council of the EU, *Compendium on law enforcement liaison officers*, 10504/09, REV 2 (dokument częściowo dostępny publicznie), <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi7jgtcch6zv> [dostęp 15.06.2021].

<sup>934</sup> Dz. Urz. UE L 198/88 z 25.7.2019 r. (dalej jako rozporządzenie 2019/1240). Zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia „urzędnik łącznikowy ds. imigracji” oznacza urzędnika łącznikowego wyznaczonego i oddelegowanego za granicę przez właściwe organy jednego z państw członkowskich, Komisję lub agencję unijną, zgodnie z odpowiednią podstawą prawną, zajmującego się kwestiami związanymi z imigracją, również wtedy, gdy stanowi to jedynie część jego obowiązków. Pkt 2 zawiera definicję „oddelegowanego za granicę”. Jest to „oddelegowany do państwa trzeciego, na rozsądny okres czasu określony przez odpowiedzialny organ, do jednej z następujących placówek: a) przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa członkowskiego; b) właściwych organów w państwie trzecim; c) organizacji międzynarodowej; d) misji dyplomatycznej Unii.

<sup>935</sup> Art. 3 rozporządzenia 2019/1240. Urzędnicy łącznikowi ds. migracji w państwach trzecich nie tylko zbierają informacje do wykorzystania na poziomie operacyjnym i/lub na poziomie strategicznym, ale mogą także udzielać pomocy organom państw trzecich.

<sup>936</sup> Ar. 5 rozporządzenia 2019/1240.



Na podstawie art. 125 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen państwa członkowskie mogą zawierać porozumienia w sprawie oddelegowania oficerów łącznikowych ze swoich administracji celnych. Celem ogólnym oddelegowania jest wspieranie i przyspieszanie współpracy między państwami, w szczególności na mocy obowiązujących konwencji i aktów wspólnotowych dotyczących wzajemnej pomocy. Zadaniem oficerów łącznikowych jest doradztwo i świadczenie pomocy. Nie są oni upoważnieni do podejmowania środków administracji celnej z własnej inicjatywy. Przekazują informacje oraz wykonują swoje obowiązki zgodnie z instrukcjami otrzymywanymi od rodzimego (delegującego) państwa.

Konwencja neapolitańska II również przewiduje instytucję oficera łącznikowego. Umowa reguluje zasady współpracy i statusu oficera w sposób bardzo zbliżony do współpracy policyjnej. Przepis art. 6 stanowi, że państwa członkowskie mogą zawierać między sobą porozumienia w sprawie wymiany oficerów łącznikowych na ograniczony albo nieograniczony czas i na wzajemnie uzgodnionych warunkach. Oficerowie łącznikowi nie mają uprawnień do interwencji w kraju przyjmującym. W celu wspierania współpracy między administracjami celnymi państw członkowskich oficerowie łącznikowi mogą, za zgodą lub na wniosek właściwych organów państw członkowskich, pełnić następujące obowiązki: a) wspierania i przyspieszania wymiany informacji między państwami członkowskimi; b) udzielania pomocy w dochodzeniach dotyczących państwa członkowskiego ich pochodzenia lub państwa członkowskiego, które reprezentują; c) udzielania wsparcia w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie pomocy; d) doradzania i pomocy krajowi przyjmującemu w przygotowywaniu i realizowaniu operacji transgranicznych; e) wykonywania wszelkich innych zadań, które państwa członkowskie mogą między sobą uzgodnić. Państwa członkowskie mogą dwustronnie albo wielostronnie uzgodnić zakres uprawnień i umiejscowienie oficerów łącznikowych. Oficerowie łącznikowi mogą również reprezentować interesy jednego albo większej liczby państw członkowskich.

### **3.3. Obecność w urzędach administracyjnych i udział w postępowaniach administracyjnych**

Obecność upoważnionych urzędników państwa wnoszącego o pomoc w urzędach administracyjnych i udział w postępowaniach administracyjnych w państwie wezwanym przekracza podstawowy (zwykły) standard klasycznego prawa o pomocy administracyjnej (w sprawach administracyjnych). Ten rodzaj współpracy służy zarówno gromadzeniu informacji, jak i jest uzupełnieniem udzielania pomocy administracyjnej. Przykłady regulacji tego rodzaju współpracy znajdziemy w wielu aktach prawnych UE, zarówno stosowanych bezpośrednio (rozporządzeniach), jak i wymagających implementacji do prawa krajowego (dyrektywach). Dotyczą one współpracy w różnych obszarach administracji

publicznej, szeroko też rozumiany jest termin „postępowanie administracyjne”, co zwiększa zakres zastosowania tych aktów. Istotne jest także, że wspomniane akty prawa unijnego regulują różne formy współpracy administracyjnej, w tym przede wszystkim dwie podstawowe: gromadzenie i wymianę informacji i pomoc administracyjną, te zaś związane z obecnością na terytorium innego państwa traktowane są często jako „inne formy współpracy administracyjnej”, wymagane ze względu na potrzebę intensyfikacji działań.

Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG<sup>937</sup> definiuje „postępowanie administracyjne” jako wszystkie kontrole, postępowania wyjaśniające oraz inne działania podejmowane przez państwa członkowskie w ramach wykonywania swoich obowiązków w celu zapewnienia właściwego stosowania przepisów podatkowych<sup>938</sup>. W art. 11 dyrektywy zostały określone zakres i warunki obecności upoważnionych urzędników państwa wnoszącego o pomoc w urzędach administracyjnych i udziału w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organ państwa wezwanego (współpracującego). Podstawą jest porozumienie między organem wnioskującym i organem współpracującym. Warunki obecności i udziału ustala organ współpracujący. Podstawowe uprawnienia urzędników upoważnionych przez organ wnioskujący obejmują: a) przebywanie w urzędach, w których wykonują swoje obowiązki organy administracyjne współpracującego państwa członkowskiego; b) obecność podczas postępowania administracyjnego prowadzonego na terytorium współpracującego państwa członkowskiego; c) otrzymanie kopie tych dokumentów, do których mają dostęp urzędnicy organu współpracującego, w zakresie informacji, których dotyczy wnioski o udzielenie pomocy.

Porozumienie może przewidywać, że w przypadku, gdy urzędnicy organu wnioskującego są obecni podczas postępowania administracyjnego, mogą oni przesłuchiwać osoby fizyczne i analizować dokumentację w zakresie, w jakim jest to dozwolone na mocy przepisów współpracującego państwa członkowskiego. Każda odmowa ze strony osoby, w stosunku do której prowadzone jest dochodzenie, zastosowania się do środków kontrolnych urzędników organu wnioskującego traktowana jest przez organ współpracujący jak odmowa w stosunku do jego własnych urzędników.

Do obowiązków urzędników upoważnionych przez wnioskujące państwo członkowskie, którzy przebywają w innym państwie członkowskim, należy posiadanie

<sup>937</sup> Dz. Urz. UE L 64/1 z 11.3.2011 r. ze zm., dalej jako dyrektywa 2011/16/UE. Uzupełniona przez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/2378 z dnia 15 grudnia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 1156/2012, Dz. Urz. UE L 332/19 z 18.12.2015 r.

<sup>938</sup> Art. 3 pkt 7 dyrektywy Rady 2011/16/UE.

i przedstawienie pisemnego upoważnienia potwierdzające ich tożsamość oraz pełnioną funkcję urzędową. Zgodnie z określonymi w art. 16 dyrektywy warunkami współpracy administracyjnej w zakresie ujawniania informacji i dokumentów informacje przekazane między państwami członkowskimi w jakiegokolwiek formie zgodnie z dyrektywą są objęte obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej i korzystają z takiej ochrony, jaką objęte są podobne informacje na mocy krajowego prawa państwa członkowskiego, które informacje te otrzymuje. Informacje mogą być wykorzystywane do celów stosowania i egzekwowania krajowych przepisów państw członkowskich dotyczących podatków i ceł. Ponadto można je wykorzystywać w związku z postępowaniem sądowym i administracyjnym, które może prowadzić do sankcji, wszczętym wskutek naruszeń prawa podatkowego, bez uszczerbku dla ogólnych zasad i przepisów dotyczących praw oskarżonych i świadków w takim postępowaniu.

Odwołanie w dyrektywie do prawa krajowego nakazuje sięgnąć do regulacji ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami<sup>939</sup>, która implementuje ją do prawa krajowego. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy Szef Krajowej Administracji Skarbowej w celu wymiany informacji podatkowych może zawierać z właściwym organem państwa członkowskiego porozumienia w zakresie przebywania upoważnionych przedstawicieli właściwego organu państwa członkowskiego w siedzibach organów podatkowych oraz ich obecności w toku postępowań w sprawie udzielenia informacji podatkowych, postępowań podatkowych i czynności kontrolnych. Porozumienia nie mogą dotyczyć podmiotów, o których mowa w art. 13a ustawy – Ordynacja podatkowa, w przypadku nadania im uprawnień organów podatkowych.

Na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy upoważnieni przedstawiciele właściwego organu państwa członkowskiego obecni w toku postępowania w sprawie udzielenia informacji podatkowych, postępowania podatkowego lub w toku czynności kontrolnych mogą w ramach zawartego porozumienia: 1) zadawać pytania świadkowi oraz stronie w ramach przeprowadzanego dowodu z zeznań świadka lub przesłuchania strony, 2) przeglądać i utrzymywać dokumenty i inne dowody związane ze sprawą – w zakresie, w jakim służy to wymianie informacji podatkowych. Jeżeli w aktach sprawy są zawarte informacje podatkowe, których dotyczy wnioski właściwego organu państwa członkowskiego, przedstawiciele właściwego organu państwa członkowskiego, w ramach zawartych porozumień, otrzymują kopie dokumentów zawierających te informacje. Upoważnieni przedstawiciele właściwego organu państwa członkowskiego zobowiązani są do przestrzegania tajemnicy skarbowej<sup>940</sup>.

<sup>939</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 626.

<sup>940</sup> Art. 294 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540. Przepis posługuje się sformułowaniem „przedstawiciele obcej władzy”.

Odrębne regulacje dotyczą wymiany informacji podatkowych z państwami członkowskimi w ramach współpracy administracyjnej w zakresie podatku od towarów i usług, ceł oraz podatku akcyzowego.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej<sup>941</sup> zawiera regulacje podobne w treści do przywołanej dyrektywy Rady 2011/16/UE<sup>942</sup> w zakresie podstaw współpracy organów państw członkowskich i statusu urzędników innego państwa członkowskiego. W art. 28 ust. 1 przewiduje, że na mocy umowy między organem występującym z wnioskiem a organem wezwanym i z zastosowaniem uzgodnień określonych przez organ wezwany urzędnicy upoważnieni przez organ występujący z wnioskiem mogą, w związku z wymianą informacji, być obecni w biurach organów administracyjnych wezwanego państwa członkowskiego lub w każdym innym miejscu, w którym organy te wykonują swoje obowiązki. W przypadku gdy informacja, której dotyczy wniosek, zawarta jest w dokumentach, do których mają dostęp urzędnicy organu wezwanego, urzędnicy organu występującego z wnioskiem otrzymują kopie tych dokumentów. Na mocy umowy między organem występującym z wnioskiem a organem wezwanym i z zastosowaniem uzgodnień określonych przez organ wezwany urzędnicy upoważnieni przez organ występujący z wnioskiem mogą, w związku z wymianą informacji, być obecni podczas postępowania administracyjnego prowadzonego na terytorium wezwanego państwa członkowskiego<sup>943</sup>. Takie postępowania administracyjne prowadzone są wyłącznie przez urzędników organu wezwanego. Urzędnicy organu występującego z wnioskiem nie wykonują uprawnień dochodzeniowych przysługujących urzędnikom organu wezwanego. Mogą oni jednakże uzyskać dostęp do tych samych pomieszczeń i dokumentów, co urzędnicy organu wezwanego, za pośrednictwem urzędników organu wezwanego oraz jedynie do celów prowadzonego postępowania administracyjnego. Obowiązkiem urzędnika organu występującego z wnioskiem jest posiadanie i gotowość przedstawienia w każdej chwili pisemnego upoważnienia stwierdzającego ich tożsamość oraz pełnioną funkcję urzędową.

W późniejszym rozporządzeniu Rady (UE) nr 389/2012 z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 2073/2004 także uregulowano obecność upoważnionych urzędników państwa wnoszącego o pomoc w urzędach administracyjnych i udział

<sup>941</sup> Dz. Urz. UE L 268/1 z 12.10.2010 r., dalej jako rozporządzenie 904/2010.

<sup>942</sup> Pomimo merytorycznego podobieństwa regulacji stosowana terminologia różni się.

<sup>943</sup> Art. 2 ust. 1 lit. k) rozporządzenia 904/2010 stanowi, że „postępowanie administracyjne” oznacza wszystkie kontrole, postępowania wyjaśniające oraz inne działania podejmowane przez państwa członkowskie w wykonywaniu swoich funkcji w związku z zapewnieniem właściwego stosowania przepisów dotyczących VAT.

w postępowaniach administracyjnych w państwie wezwanym. Podstawą współpracy pozostaje porozumienie między organem wnioskującym a organem współpracującym, zawarte zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez organ współpracujący. Urzędnicy upoważnieni przez organ wnioskujący mogą – w związku z wymianą informacji niezbędnych do zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów dotyczących podatków akcyzowych – przebywać w urzędach organów administracyjnych współpracującego państwa członkowskiego lub we wszystkich innych miejscach, w których organy te wykonują swoje obowiązki. Jeżeli informacje, których dotyczy wnioski, zawarte są w dokumentach, do których mają dostęp urzędnicy organu współpracującego, urzędnicy organu wnioskującego otrzymują kopie tych dokumentów. Urzędnicy mogą być obecni podczas postępowań administracyjnych prowadzonych na terytorium współpracującego państwa członkowskiego. Jeżeli takie porozumienie zostanie osiągnięte, urzędnicy organu wnioskującego mogą uzyskać dostęp do tych samych obiektów i dokumentów, do których dostęp mają urzędnicy organu współpracującego, za pośrednictwem tych urzędników oraz wyłącznie do celów prowadzonego postępowania administracyjnego. Urzędnicy organu wnioskującego prowadzą postępowania lub zadają pytania wyłącznie w porozumieniu i pod nadzorem urzędników organu współpracującego. Nie wykonują oni uprawnień kontrolnych przyznanych urzędnikom organu współpracującego. Urzędnicy organu wnioskującego przebywający w innym państwie członkowskim muszą być w stanie w każdym momencie przedstawić pisemne upoważnienie wskazujące na ich tożsamość i zakres uprawnień.

Obecność w urzędzie i podczas postępowań administracyjnych może stanowić nie tylko przejaw uzyskiwania informacji, ale dopełniać także wzajemną pomoc. Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń<sup>944</sup> przewiduje możliwość zawarcia porozumienia między organem wnioskującym a organem współpracującym i na warunkach ustalonych przez organ współpracujący dotyczącego wspierania wzajemnej pomocy przewidzianej w dyrektywie. Urzędnicy upoważnieni przez organ wnioskujący mogą<sup>945</sup>: a) być obecni w urzędach, w których organy administracyjne współpracującego państwa członkowskiego wykonują swoje obowiązki; b) być obecni podczas postępowań administracyjnych prowadzonych na terytorium współpracującego państwa członkowskiego; c) asystować właściwym urzędnikom współpracującego państwa członkowskiego w trakcie postępowań sądowych w tym państwie członkowskim; d) jeżeli porozumienie tak przewiduje – mogą przesłuchiwać osoby fizyczne i analizować

<sup>944</sup> Dz. Urz. UE L 84/1 z 31.3.2010 r.

<sup>945</sup> Urzędnicy upoważnieni przez organ wnioskujący, którzy korzystają z możliwości przewidzianych w dyrektywie, są zobowiązani przedstawić pisemne upoważnienie potwierdzające ich tożsamość oraz pełnioną funkcję urzędową.

dokumentację, pod warunkiem że jest to dozwolone na mocy ustawodawstwa obowiązującego we współpracującym państwie członkowskim.

Implementacji dyrektywy dokonuje ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych<sup>946</sup>.

Zakres dozwolonych prawem krajowym czynności określa przepis art. 61 ust. 1 ustawy. Stanowi on, że urzędnik państwa członkowskiego może być obecny przy wykonywaniu czynności związanych z realizacją wzajemnej pomocy, a w szczególności może: 1) być obecny przy przesłuchiowaniu strony i innych uczestników postępowania egzekucyjnego w administracji, w szczególności świadków i biegłych; 2) przeglądać i analizować akta sprawy, z wyjątkiem akt zawierających informacje niejawne, a także innych akt, które organ egzekucyjny wyłączy ze względu na ważny interes państwa; 3) być obecny przy dokonywaniu czynności egzekucyjnych lub zabezpieczających. Przed przystąpieniem do wskazanych czynności urzędnik państwa członkowskiego przedstawia pisemne upoważnienie wystawione przez właściwy organ tego państwa, określające w szczególności imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe tego urzędnika. Szczegółowe zasady i zakres uczestnictwa urzędnika państwa członkowskiego określa porozumienie zawarte przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zawieranie porozumień przez ministra jest jednym z jego zadań w zakresie wzajemnej pomocy<sup>947</sup>.

### 3.4. Dochodzenie administracyjne

Organy administracji publicznej, także w ramach kooperacyjnego wykonywania prawa, umocowane są do prowadzenia dochodzeń administracyjnych. Ich formy różnią się. W literaturze wskazuje się pewne podstawowe kategorie postępowań, takie jak kontrola, inspekcja i audyt, występujące obok dochodzeń administracyjnych. W praktyce działania dochodzeniowe są często łączone, przez co trudno rozdzielić elementy charakterystyczne dla jednej tylko procedury<sup>948</sup>. Przykładem regulacji wprowadzającej ten rodzaj współpracy transgranicznej jest rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi Państw Członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego<sup>949</sup>. Rozporządzenie ustanawia

<sup>946</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 765. Omówienie regulacji, zob. L. Klat-Wertelecka, *Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, s. 187 i n.

<sup>947</sup> Art. 6 ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych.

<sup>948</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 428.

<sup>949</sup> Dz. Urz. UE L 82/1 z 22.3.1997 r. ze zm.

sposoby, według których organy administracyjne odpowiedzialne za wprowadzanie w życie przepisów prawa celnego i rolnego w państwach członkowskich współpracują ze sobą oraz z Komisją w celu zapewnienia zgodności z tymi przepisami w ramach systemu wspólnotowego<sup>950</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia „dochodzenie administracyjne” oznacza wszelkie kontrole, sprawdzenia i inne działania podejmowane przez personel organów administracyjnych odnośnie do wykonywania swych funkcji w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego oraz w miarę potrzeby sprawdzenia nieprawidłowego charakteru działań, które wydają się naruszać przepisy, z wyjątkiem działań podjętych na wniosek lub na mocy bezpośredniego upoważnienia władz sądowych; wyrażenie „dochodzenie administracyjne” obejmuje także misje wspólnotowe.

Przepis art. 9 ustanawia zasady wzajemnej pomocy. Organ współpracujący na wniosek organu wnioskującego przeprowadza lub organizuje przeprowadzenie odpowiednich dochodzeń administracyjnych dotyczących działań, które stanowią lub mogą według organu wnioskującego stanowić naruszenie przepisów prawa celnego i rolnego. Na mocy umowy między organem wnioskującym a organem współpracującym w dochodzeniu administracyjnym mogą brać udział urzędnicy wyznaczeni przez organ wnioskujący. Zasady ich udziału są określone następująco: dochodzenia administracyjne są przez cały czas prowadzone przez personel organu współpracującego; personel organu wnioskującego nie może<sup>951</sup>, z własnej inicjatywy, przejmować uprawnień kontrolnych powierzonych urzędnikom organu współpracującego; ma on jednakże dostęp do tych samych pomieszczeń oraz takich samych dokumentów, co ci ostatni, przez swoich pośredników i jedynie do celów przeprowadzanego dochodzenia administracyjnego. Jeśli chodzi o czynności w postępowaniu karnym, urzędnicy organu wnioskującego nie uczestniczą w czynnościach postępowania karnego, które mają być przeprowadzane przez urzędników specjalnie wyznaczonych przez prawo krajowe. W żadnym przypadku nie uczestniczą w przeszukiwaniach pomieszczeń czy oficjalnych przesłuchaniach osób na podstawie prawa karnego. Mają jednak dostęp do informacji w ten sposób uzyskanych, jeżeli nic innego nie wynika z warunków ustanowionych w art. 3 rozporządzenia. Na podstawie umowy między organem wnioskującym a organem współpracującym oraz zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez organ współpracujący urzędnicy właściwie upoważnieni przez organ wnioskujący mogą także otrzymać informacje dotyczące stosowania prawa celnego i rolnego, które są niezbędne dla organu wnioskującego, i sporządzać kopie dokumentów.

<sup>950</sup> W zbiegu z przepisami szczególnymi ma charakter przepisów ogólnych.

<sup>951</sup> Polskie tłumaczenie przepisu: „The applicant authority’s staff may not, of their own initiative, assume powers of inspection conferred on officials of the requested authority” jako „Personel organu wnioskującego nie musi, z własnej inicjatywy, przejmować uprawnień kontrolnych powierzonych urzędnikom organu współpracującego” jest błędne, zarówno pod względem językowym, jak i prawnym. Trudno sobie wyobrazić dowolne przejmowanie postępowań przez organy obcej władzy.

### 3.5. Inspekcje

Inspekcja jest pojęciem dobrze znanym prawu administracyjnemu. W ujęciu procesowym jest rodzajem kontroli przeprowadzanej na miejscu, w ujęciu instytucjonalnym oznacza wyspecjalizowany organ administracji publicznej. W prawie UE inspekcje są wyrazem funkcjonalnej współpracy administracji unijnej, szczególnie intensywnym rodzajem kontroli, której elementem definicyjnym jest proces zbierania informacji<sup>952</sup>. Inspekcje łączą się przede wszystkim z gromadzeniem i wymianą informacji, ich rezultaty stanowią materiał dowodowy w postępowaniach prowadzonych przez właściwe organy. Wszystkie aspekty współpracy administracyjnej – informacyjne, proceduralne i instytucjonalne – zawarte są w prawnej instytucji inspekcji.

Inspekcje są ważnym instrumentem współpracy administracyjnej organów państw członkowskich UE i organów UE. Są upowszechnione, praktycznie są częścią wszystkich obszarów aktywności administracji UE, ale regulacja prawna jest rozproszona, zawarta w aktach prawa UE i prawa krajowego (krajowe regulacje muszą spełniać warunki efektywności i równoważności<sup>953</sup>), a przez to występuje znaczne zróżnicowanie sektorowe. Z uwagi na te czynniki w modelowym kodeksie postępowania administracji UE ReNEUAL sekcja 2 w Rozdziale 3 *Zbieranie informacji* skupia się na inspekcjach jako jednym z głównych instrumentów gromadzenia informacji, służąc tym samym za przewodnik po podstawowych zasadach funkcjonowania tego rodzaju współpracy<sup>954</sup>. Horyzontalne i wertykalne relacje zachodzące w ramach inspekcji dają podstawę do kolejnego określenia charakteryzującego europejską przestrzeń administracyjną, mianowicie „administracyjna unia dochodzeń i inspekcji” (*Administrative Union of Investigation and Inspection*)<sup>955</sup>. Zdaniem autora tego określenia, F. Velasco, można mówić o tego rodzaju unii, mając na względzie, że Unia Europejska to w istocie „europejska unia administracyjna” (*European Administrative Union*). Wprowadzenie tego pojęcia oznacza stworzenie analitycznych ram dla rozstrzygnięcia istotnych kwestii wynikających z prowadzenia inspekcji, takich jak: proceduralny status podmiotów kontrolowanych w ramach postępowania prowadzonego przez „zewnątrzną” władzę (unijny organ lub organ innego państwa); trudne do rozdzielenia w ramach jednej procedury kontrolnej działania

<sup>952</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 431.

<sup>953</sup> *Ibidem*, s. 421 i cyt. orzecznictwo.

<sup>954</sup> Zróżnicowanie sektorowe nie pozwala na przedstawienie kompleksowego zbioru zasad mającego zastosowanie do wszystkich aspektów inspekcji. Stąd skoncentrowano się na zbiorze podstawowych zasad dotyczących obowiązków urzędników państw członkowskich i UE wynikających ze współpracy, *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 119. Odnośnie do ogólnych zasad przeprowadzania inspekcji w kontekście praw podmiotów kontrolowanych zob. też A. David, *Inspections as an instrument...*, s. 371 i n.; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 433.

<sup>955</sup> F. Velasco, *Inspection and Evidence in European Cooperative Decision-Making Process*, [w:] M. Ruffert (ed.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Europa Law Publishing, Zutphen 2016, s. 109.



podejmowane przez organy z różnych jurysdykcji, co jest jednak niezbędne do ustalenia, jakie przepisy mają zastosowanie, jaki sąd jest właściwy do dokonania kontroli i ewentualnie jak rozkłada się ciężar odpowiedzialności za szkody<sup>956</sup>. Jak widać, są to te same problemy, które pojawiają się przy analizie procedur złożonych (kompozytowych), czy ogólniej administracji złożonej w UE. Z punktu widzenia problematyki terytorialności i deterytorializacji administracji publicznej pojęcie „administracyjna unia dochodzeń i inspekcji” ma jeszcze szczególny walor, ponieważ wskazuje nie tyle na wyodrębniony obszar polityki i prawa UE, który charakteryzuje się pewną jednorodnością zadaniową (tzw. sektor, unia sektorowa), ile wskazuje na pewien model współpracy administracyjnej, która – oparta na prawie UE – ma charakter transgraniczny i stanowi przykład zintegrowanej administracji unijnej, wyróżniony ze względu na rodzaj działania. Nie jest to jednak jedyna unia tego rodzaju.

Inspekcje są częścią procesu wydawania decyzji (w rozumieniu Księgi III), mechanizmem kontroli stosowanym wobec obywateli lub przedsiębiorstw w zakresie wywiązywania się z zobowiązań wynikających z prawa UE. Stanowiąc mogą również instrument realizowania uprawnień nadzorczych organów UE badających przestrzeganie prawa UE przez krajowe organy państw członkowskich<sup>957</sup>. Często oba poziomy są ze sobą ściśle powiązane. Inne nazwy, którymi posługuje się prawodawca unijny, to kontrole przeprowadzane na miejscu i wizyty monitorujące. W zakresie inspekcji UE autorki modelowego kodeksu – w na podstawie obowiązującego prawa UE – wyróżnili cztery formy współpracy: 1) organy administracji UE przeprowadzają inspekcję na terytorium państwa członkowskiego w celu wypełnienia swoich obowiązków i wymagają współpracy jednego lub więcej państw członkowskich<sup>958</sup>; 2) państwo członkowskie przeprowadza inspekcję na swoim terytorium w celu wykonania zadań, które mają wymiar europejski; 3) kilka państw członkowskich przeprowadza wspólną inspekcję w celu wykonania swoich zadań; 4) organ administracji UE albo państwa członkowskiego zwraca się do innego państwa członkowskiego z prośbą o przeprowadzenie inspekcji w celu wykonania swojego zadania<sup>959</sup>. Z tych form współpracy (inspekcji) zajmiemy się dalej tylko wspólnymi inspekcjami państw członkowskich. W świetle kodeksu ReNEUAL w ramach tej formy horyzontalnej współpracy organy państw członkowskich działają we własnym imieniu i w celu wykonania swoich obowiązków<sup>960</sup>. Prawem właściwym

<sup>956</sup> *Ibidem*, s. 109.

<sup>957</sup> *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 118-119. Zob. też A. David, *Inspections as an instrument...*, s. 359.

<sup>958</sup> Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, Dz. Urz. L 292/2 z 15.11.1996 r.

<sup>959</sup> *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 122.

<sup>960</sup> *Ibidem*, s. 125.

jest prawo krajowe państwa członkowskiego, na terytorium którego inspekcja jest przeprowadzana. Przyjmujący organ administracji jest odpowiedzialny za działania goszczącego organu administracji wobec osób trzecich na jego terytorium, co ma zapobiec problemom w zakresie kontroli sądowej<sup>961</sup>.

Inspiracją dla autorów modelowego kodeksu było proponowane w 2012 r. uregulowanie wspólnych operacji organów nadzorczych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych<sup>962</sup>. W przyjętym rozporządzeniu pojęciem inspekcji w rozumieniu modelowego kodeksu objęta jest właśnie tego rodzaju współpraca horyzontalna – wspólne operacje<sup>963</sup>. Wspólne operacje są w świetle regulacji unijnych zróżnicowaną formą współpracy i inne w swym charakterze (operacyjne) wspólne operacje będą jeszcze przedmiotem analizy. W tym miejscu, podążając za myślą twórców modelowego kodeksu administracji UE, uwaga skupi się na wspólnych operacjach będących inspekcjami. Zgodnie z art. 62 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 organy nadzorcze prowadzą w stosownych przypadkach wspólne operacje, w tym wspólne postępowania i wspólne działania egzekucyjne, w których uczestniczą członkowie lub personel organów nadzorczych innych państw członkowskich. „Wspólna operacja ma miejsce w przypadku połączenia sił dwóch lub większej liczby ON [organów nadzorczych – B.K.] w celu działania na rzecz osiągnięcia wspólnie uzgodnionego celu. W tym celu organy nadzorcze udostępniają swoje zasoby, w tym umiejętności i personel”<sup>964</sup>.

Materialną podstawą wspólnych operacji może być transgraniczność czynności przetwarzania danych osobowych, ta forma współpracy nie ogranicza się jednak do

---

<sup>961</sup> *Ibidem*, s. 125-126.

<sup>962</sup> Art. 56 *Wspólne operacje organów nadzorczych* wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), 25.1.2012 r., COM(2012) 11 final.

<sup>963</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 119/1 z 4.5.2016 r., dalej jako rozporządzenie 2016/679. Wobec uregulowania w rozporządzeniu także innych zaawansowanych form współpracy administracyjnej, w tym procedury złożonej (mechanizmu kompleksowej współpracy – *one-stop-shop mechanism*, art. 60 rozporządzenia 2016/679) i wzajemnej pomocy (art. 61 rozporządzenia 2016/679), wspólne operacje, o których mowa w art. 62, najczęściej będą wspólnymi kontrolami (inspekcjami). Analogicznej formy współpracy nie przewiduje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz. Urz. UE L 119/89 z 4.5.2016 r.

<sup>964</sup> Dokument EROD w sprawie ram skoordynowanego egzekwowania prawa na mocy rozporządzenia 2016/679, przyjęty 20 października 2020 r., [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_documents\\_20201020\\_coordinatedenforcementframework\\_pl.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_documents_20201020_coordinatedenforcementframework_pl.pdf), s. 9 [dostęp 20.06.2021].

przypadków transgranicznych<sup>965</sup>. W sprawach objętych mechanizmem kompleksowej współpracy<sup>966</sup> wiodący organ nadzorczy<sup>967</sup> może w dowolnym momencie uznać za konieczne przeprowadzenie wspólnej operacji<sup>968</sup>, „w szczególności w celu przeprowadzenia postępowania lub monitorowania wdrażania środka dotyczącego administratora lub podmiotu przetwarzającego posiadającego jednostkę organizacyjną w innym państwie członkowskim”<sup>969</sup>. Organ nadzorczy (oddelegowany pracownik) każdego z państw członkowskich, którego sprawa dotyczy<sup>970</sup>, ma prawo uczestniczyć we wspólnych operacjach. Wiodący organ nadzorczy zaprasza organ nadzorczy każdego z państw członkowskich do uczestnictwa we wspólnych operacjach i niezwłocznie odpowiada na wniosek organu nadzorczego dotyczący uczestnictwa. Jeżeli planowana jest wspólna operacja, a wiodący organ nadzorczy nie wywiąże się w terminie miesiąca z powyższego obowiązku, pozostałe organy nadzorcze mogą przyjąć środek tymczasowy na terytorium swojego państwa członkowskiego zgodnie z właściwością (na terytorium swojego państwa)<sup>971</sup>. W ramach mechanizmu kompleksowej współpracy wspólne operacje organów nadzorczych można postrzegać jako formę współpracy komplementarną do procedury złożonej, uregulowanej w art. 60 rozporządzenia 2016/679, i formę wzajemnej pomocy, która w przeciwieństwie do tej uregulowanej w art. 61 rozporządzenia 2016/679 wiąże się z przekroczeniem terytorialnych ograniczeń działania organów administracji publicznej<sup>972</sup>. Uzgodnienie szczegółowych zasad współpracy, czasu trwania wspólnej operacji, jej celu, zasobów personalnych pozostaje w gestii współpracujących organów i powinno znaleźć

<sup>965</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>966</sup> Art. 60 rozporządzenia 2016/679.

<sup>967</sup> Według właściwości określonej w art. 56 rozporządzenia 2016/679 w odniesieniu do spraw o charakterze transgranicznym. Przepis ten odnosi się do koncepcji mechanizmu kompleksowej współpracy, zob. P. Drobek, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 927.

<sup>968</sup> Doktryna przychyliła się do stanowiska, że wspólne operacje nie są obowiązkowe, zob. M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych...*, s. 316-317. O dobrowolności prowadzenia wspólnych operacji można też mówić, gdy chodzi o działania w sprawach lokalnych, P. Makowski, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie...*, s. 974.

<sup>969</sup> Art. 60 ust. 2 rozporządzenia 2016/679.

<sup>970</sup> Sprawa ma charakter transgraniczny i dotyczy różnych organów nadzorczych, jeżeli administrator lub podmiot przetwarzający posiadają jednostki organizacyjne w kilku państwach członkowskich lub jeżeli operacje przetwarzania mogą istotnie wpłynąć na znaczną liczbę osób, których dane dotyczą, w więcej niż jednym państwie członkowskim (zob. art. 62 ust. 2 rozporządzenia 2016/679).

<sup>971</sup> W takiej sytuacji uznaje się, że zgodnie z art. 66 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 zachodzi pilna potrzeba działania i że zgodnie z art. 66 ust. 2 wymagana jest pilna opinia lub pilna wiążąca decyzja Europejskiej Rady Ochrony Danych (w ramach mechanizmu spójności, na który należy się powołać tylko wtedy, gdy współpraca regulowana art. 60-62 nie przyniesie wzajemnie akceptowalnego rezultatu).

<sup>972</sup> Jak pisze M. de Bazelaire de Ruppierre, „usankcjonowana współpraca między krajowymi organami nadzorczymi ma na celu zapewnienie pewności i przewidywalności prawa, transparentności działań administracji publicznej oraz poszanowania praw podstawowych”, *eadem*, [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 538.

odzwierciedlenie w porozumieniu między nimi<sup>973</sup>. Zgodnie z art. 77 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>974</sup> Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych dokonuje z organem nadzorczym innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej ustaleń dotyczących wspólnej operacji i niezwłocznie sporządza wykaz ustaleń.

Na terytorium państwa członkowskiego oddelegowany pracownik może uzyskać na mocy upoważnienia organu nadzorczego tego państwa uprawnienia do prowadzenia postępowań wyjaśniających – zgodnie z prawem państwa członkowskiego i za zgodą organu nadzorczego oddelegowującego pracownika<sup>975</sup>. Jeżeli zezwala na to prawo państwa członkowskiego przyjmującego organu nadzorczego – organ może zezwolić członkom lub personelowi organu nadzorczego oddelegowującego pracownika na wykonywanie ich własnych uprawnień w zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających, zgodnie z prawem państwa rodzimego. Polskie prawo przewiduje tę pierwszą możliwość. Na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych w przypadku wspólnych operacji kontrolę przeprowadza upoważniony przez Prezesa Urzędu członek lub pracownik organu nadzorczego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Wszystkie działania pracownika oddelegowanego mogą być wykonywane wyłącznie pod kierownictwem i w obecności członków lub personelu przyjmującego organu nadzorczego. Członkowie lub personel organu nadzorczego oddelegowującego pracownika podlegają prawu państwa członkowskiego przyjmującego organu nadzorczego. W kwestii odpowiedzialności rozporządzenie 2016/679 przewiduje, że państwo członkowskie przyjmującego organu nadzorczego ponosi odpowiedzialność za czynności oddelegowanego z innego państwa personelu, w tym odpowiedzialność prawną za wszelkie szkody wyrządzone przez ten personel w trakcie operacji, zgodnie z prawem państwa członkowskiego, na którego terytorium ten personel działa. Państwo członkowskie, na którego terytorium została wyrządzona szkoda, naprawia taką szkodę na warunkach mających zastosowanie do szkód wyrządzonych przez jego własny personel. Państwo członkowskie przyjmującego organu nadzorczego powstrzymuje się od żądania odszkodowania od innego państwa członkowskiego, jednak państwo członkowskie organu nadzorczego oddelegowującego pracownika, którego personel wyrządził szkodę wobec

---

<sup>973</sup> P. Makowski, [w:] E. Bielał-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie...*, s. 975; M. de Bazelaire de Ruppierre, [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie...*, s. 552. Zgodnie z art. 77 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781) Prezes Urzędu dokonuje z organem nadzorczym innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej ustaleń dotyczących wspólnej operacji i niezwłocznie sporządza wykaz ustaleń.

<sup>974</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

<sup>975</sup> Polskie prawo taką możliwość przewiduje. Na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, w przypadku wspólnych operacji kontrolę przeprowadza upoważniony przez Prezesa Urzędu członek lub pracownik organu nadzorczego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

osoby na terytorium innego państwa członkowskiego, zwraca temu innemu państwu członkowskiemu całą kwotę, którą zapłaciło ono osobom uprawnionym w jego imieniu<sup>976</sup>.

Kolejny przykład pochodzi z rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/273 z dnia 11 grudnia 2017 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do systemu zezwoleń na nasadzenia winorośli, rejestru winnic, dokumentów towarzyszących i świadectw, rejestru przychodów i rozchodów, obowiązkowych deklaracji, powiadomień i publikowania zgłoszonych informacji, oraz uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do odpowiednich kontroli i kar, zmieniające rozporządzenia Komisji (WE) nr 555/2008, (WE) nr 606/2009 i (WE) nr 607/2009 oraz uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 436/2009 i rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/560<sup>977</sup>. W ramach wzajemnej pomocy art. 43 rozporządzenia przewiduje prawo zwrócenia się przez właściwy organ państwa członkowskiego o informacje do właściwego organu dowolnego innego państwa członkowskiego, a także o przeprowadzenie kontroli na swoim terytorium. W porozumieniu z organem, do którego skierowany jest wniosek, organ wnioskujący może wyznaczyć urzędników do następujących zadań: a) uzyskania w siedzibie właściwych organów w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę organ, do którego skierowany jest wniosek, informacji na temat stosowania odpowiednich przepisów dotyczących produktów sektora wina lub na temat związanych z nimi kontroli, w tym sporządzania kopii dokumentów transportowych oraz innych dokumentów lub wyciągów z rejestrów (wyłącznie za zgodą organu); b) lub obecności w trakcie prowadzenia kontroli, po powiadomieniu we właściwym czasie przed rozpoczęciem tych działań organu, do którego się zwrócono. Urzędnicy organu, do którego się zwrócono, pozostają przez cały czas odpowiedzialni za kontrole przeprowadzane na terytorium ich państwa członkowskiego. Urzędnicy organu wnioskującego: a) okazują pisemne upoważnienie wskazujące ich tożsamość i stanowisko; b) nie naruszając ograniczeń nałożonych przez państwo członkowskie organu, do którego się zwrócono, na własnych urzędników w odniesieniu do prowadzenia przedmiotowych kontroli, posiadają: (i) prawa dostępu określone w art. 41 lit. a) i b) rozporządzenia<sup>978</sup>; (ii) prawo do bycia informowanym o wynikach kontroli przeprowadzonych przez urzędników organu, do którego się zwrócono, zgodnie z art. 41 lit. c) i e)<sup>979</sup>.

<sup>976</sup> Szerzej zob. M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych...*, s. 317-321.

<sup>977</sup> Dz. Urz. UE L 58/1 z 28.2.2018 r.

<sup>978</sup> Chodzi tu o dostęp: a) do winnic oraz do instalacji służących do produkcji i przechowywania wina, instalacji służących do przetwarzania produktów sektora wina oraz pojazdów do transportu tych produktów; b) do pomieszczeń handlowych lub magazynów oraz pojazdów dowolnej osoby posiadającej produkty sektora wina lub produkty, które mogą być przeznaczone do użytku w sektorze wina, z zamiarem ich sprzedaży, wprowadzenia na rynek lub transportu.

<sup>979</sup> Chodzi tu informacje na temat sporządzonych wykazów produktów sektora wina i substancji lub produktów, które mogą być wykorzystane do przygotowania takich produktów; informacje wynikające z analizy danych księgowych i innych dokumentów użytecznych w trakcie procedur kontrolnych.

W wyjątkowych przypadkach inspekcja może charakteryzować się znacznym stopniem ograniczenia wpływu organów państwa przyjmującego na prowadzenie działalności przez współpracujące organy na jego terytorium. Inspekcja odbywa się nie w porozumieniu z organem państwa przyjmującego, ale po uprzednim zawiadomieniu właściwych organów przyjmującego państwa członkowskiego i bez udziału organów państwa przyjmującego. Taką wyjątkową inspekcję reguluje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG)<sup>980</sup> w art. 52 reguluje zasady kontroli na miejscu i inspekcji oddziałów z siedzibą w innym państwie członkowskim. Przepis ten jest zawarty w sekcji I *Uprawnienia i obowiązki państwa członkowskiego pochodzenia i przyjmującego państwa członkowskiego* Tytułu VII rozdziału I *Zasady nadzoru ostrożnościowego*. W ramach współpracy, w przypadku gdy instytucja działająca na podstawie zezwolenia udzielonego w innym państwie członkowskim prowadzi działalność za pośrednictwem oddziału, przyjmujące państwo członkowskie zapewnia właściwym organom państwa członkowskiego pochodzenia, po uprzednim zawiadomieniu właściwych organów przyjmującego państwa członkowskiego, możliwość przeprowadzania na miejscu – samodzielnie lub za pośrednictwem osób wyznaczonych do tego celu – kontroli informacji, o których mowa w art. 50<sup>981</sup>, i inspekcji takich oddziałów. Weryfikacja informacji dotyczących jednostek w innych państwach członkowskich, jak również przeprowadzenie inspekcji oddziałów może się odbyć w jednej z pozostałych procedur określonych w art. 118 ust. 3 dyrektywy, tzn. właściwe organy państwa członkowskiego pochodzenia mogą zwrócić się o przeprowadzenie takiej weryfikacji lub inspekcji do właściwych organów przyjmującego państwa członkowskiego. Organy otrzymujące taki wniosek podejmują w jego sprawie działania w ramach swoich kompetencji, przeprowadzając weryfikację we własnym zakresie, bądź też umożliwiając jej przeprowadzenie przez audytora lub eksperta. Właściwy organ składający wniosek może, jeżeli wyraża taką wolę, uczestniczyć w weryfikacji, jeżeli on sam nie przeprowadza weryfikacji. Zgodnie z art. 52 ust. 4 dyrektywy kontrole na miejscu i inspekcje oddziałów są przeprowadzane zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym kontrola lub inspekcja ma miejsce.

<sup>980</sup> Dz. Urz. UE L 176/338 z 27.6.2013 r. ze zm.

<sup>981</sup> Są to wszelkie informacje dotyczące zarządzania i stosunków właścicielskich w instytucjach mogące ułatwiać nadzór nad nimi i analizę warunków udzielania im zezwolenia, a także wszelkie informacje mogące pomóc w monitorowaniu instytucji, w szczególności dotyczące ich płynności i wypłacalności, gwarantowania depozytów, ograniczania dużych ekspozycji, innych czynników, które mogą wywierać wpływ na ryzyko systemowe stwarzane przez instytucję, procedur administracyjnych i księgowych oraz mechanizmów kontroli wewnętrznej.

### 3.6. Obserwacja transgraniczna i pościg transgraniczny

Prowadzenie działalności przez funkcjonariuszy i pracowników policji (postępowania, obserwacji, kontroli, nadzoru) na terytorium innego państwa członkowskiego UE jest stosunkowo najprostszą formą wykonywania administracji publicznej w ramach transgranicznej współpracy administracyjnej<sup>982</sup>. Jest też postacią najdawniejszą, bo uregulowaną w Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., a zainicjowaną nawet wcześniej na podstawie umów bilateralnych. Obecnie podstawy prawne dla różnych form współpracy policyjnej są zawarte w prawie UE, wielostronnych i bilateralnych umowach międzynarodowych i implementującym te akty prawie krajowym. Współpraca obejmuje całe spektrum działań: od wnioskania o informację i pomoc prawną, po misje pokojowe w krajach trzecich<sup>983</sup>. Najbardziej zróżnicowane formy współpracy, charakteryzujące się różnym stopniem skomplikowania i zinstytucjonalizowania oraz konieczności zaangażowania uczestniczących państw, mieszczą się między tymi dwoma biegunami i obejmują formy współpracy polegające na możliwości podejmowania działań na terytorium innego państwa. Państwa, pozostając w samym centrum policyjnej współpracy, w ten sposób rozszerzają swoją władzę, wpływ i jurysdykcję, które chcą wykonywać poza swoimi granicami<sup>984</sup>. Motywem przewodnim jest współpraca. Transgraniczne formy współpracy policyjnej stanowią zdaniem doktryny wyraz tzw. swobodnego przepływu śledztw<sup>985</sup>. Oznacza on w tym przypadku znoszenie

<sup>982</sup> Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego realizuje się głównie w państwie członkowskim i przez jego organy. Klauzule w traktatach zostawiają te kompetencje przy państwach członkowskich. Jednak współpraca transgraniczna organów policyjnych w UE ma długą tradycję. Jest na tyle istotną i trwałą charakterystyką tej organizacji, że uznawana jest za cechę współczesnego modelu formacji policyjnej (w Polsce) – działalność policji wewnątrz państwa z możliwością działania poza terytorium Państwa Polskiego – tak P. Dobosz, *Modele administracji policyjnej w zmieniających się uwarunkowaniach istnienia Polski*, [w:] E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *100-lecie Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2019, s. 25. P. Dobosz wskazuje także, że cechą charakterystyczną jest ukierunkowanie działalności policji na bezpośrednią „służbę społeczeństwu”, a w konsekwencji – demokratycznemu państwu prawa przez służbę społeczeństwu.

<sup>983</sup> C. Fijnaut, *The globalisation of police and judicial cooperation: Drivers, substance and organisational arrangements, political complications*, [w:] S. Hufnagel, C. Harfield, S. Bronitt (eds.), *Cross-Border Law Enforcement. Regional Law Enforcement Cooperation – European, Australian and Asia-Pacific Perspectives*, Routledge, London and New York 2012, s. 6. Zob. art. 145a ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, zawarty w Rozdziale 10a *Kontyngenty policyjne wydzielone do realizacji zadań poza granicami państwa*: „Policjant może zostać delegowany do pełnienia służby poza granicami państwa w celu realizacji zadań określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 (współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów) i ust. 3 (Policja realizuje także zadania wynikające z innych ustaw, z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych), w kontyngencie policyjnym wydzielonym do udziału w: 1) misji pokojowej; 2) akcji zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom; 3) akcji ratowniczej i poszukiwawczej lub humanitarnej; 4) szkoleniu i ćwiczeniach policyjnych; 5) przedsięwzięciach reprezentacyjnych”.

<sup>984</sup> C. Fijnaut, *The globalisation...*, s. 6.

<sup>985</sup> P. Rakowski, *Współpraca...*, s. 720.

barier formalnoprawnych wynikających z tradycyjnych kompetencji państw do zapewnienia bezpieczeństwa na własnym terytorium i dopuszczenie organów innych państw do wykonywania działań władczych<sup>986</sup>.

W Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen uregulowane są formy transgranicznej współpracy policyjnej takie jak obserwacja transgraniczna<sup>987</sup> i pościg transgraniczny.

Obserwacja transgraniczna (nadzór transgraniczny, określane też jako obserwacja Schengen) to działalność operacyjna uprawnionych funkcjonariuszy oznaczająca kontynuację poza granicami państwa inwigilacji osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa. Obserwacja transgraniczna może objąć swoim zakresem kilka państw. Dozwolona jest na przejściach granicznych każdego rodzaju. Jest to rodzaj pomocy, w której dopuszcza się działalność funkcjonariuszy jednego państwa (państwa wysyłającego) na terytorium innego państwa (państwa przyjmującego) po spełnieniu określonych warunków. Od razu należy jednak dodać, że kontynuacja obserwacji może być realizowana w ramach pomocy, która nie przynosi skutku w postaci deterytorializacji administracji, a stanowi przykład typowej/powszechnej i nieingerującej w terytorialność formy pomocy. Czynności operacyjne poza granicami państwa, w którym zostało wszczęte i toczy się postępowanie karne przeciwko podejrzanemu, mogą być – na wniosek państwa wysyłającego – realizowane przez funkcjonariuszy państwa przyjmującego<sup>988</sup>. Wówczas obserwacja transgraniczna przypomina inne formy pomocy prawnej, które nie wiążą się z działalnością na obcym terytorium.

Biorąc pod uwagę dopuszczalność realizowania nadzoru transgranicznego (przez funkcjonariuszy państwa wysyłającego), należy wskazać podstawowe przesłanki, od spełnienia których zależy legalność takiej działalności. Niezależnie od tego, czy chodzi o obserwację w trybie zwykłym (obserwacja zaplanowana)<sup>989</sup> czy też w trybie pilnym<sup>990</sup>, istnieje wspólny katalog przesłanek o charakterze zasadniczym. Pierwszą z nich jest przynależność funkcjonariusza do kategorii formacji uprawnionych do przeprowadzania nadzoru transgranicznego<sup>991</sup>. Drugą przesłanką jest istnienie związku między obserwacją

<sup>986</sup> *Ibidem*, s. 720.

<sup>987</sup> W tekście Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen określenie *crossborder surveillance* zostało przetłumaczone jako „transgraniczny nadzór”. „Obserwacja transgraniczna” jest natomiast terminem powszechnie używanym w doktrynie. Terminy można stosować zamiennie.

<sup>988</sup> “On request, the surveillance will be entrusted to officers of the Contracting Party in whose territory this is carried out”. Polska wersja: „Na wniosek Umawiającej się Strony, na której terytorium nadzór jest prowadzony, nadzór ten może zostać powierzony funkcjonariuszom tej Strony”.

<sup>989</sup> Art. 40 ust. 1 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen.

<sup>990</sup> Art. 40 ust. 2 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen.

<sup>991</sup> Zob. art. 40 ust. 4 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, który wskazuje funkcjonariuszy służb państw zawierających umowę: Belgii, Niemiec, Francji, Luksemburga i Holandii. Kolejne państwa przyjmujące dorobek Schengen zobowiązane były do określenia rodzaju służb, których funkcjonariusze są uprawnieni do prowadzenia obserwacji transgranicznej.



transgraniczną a postępowaniem przygotowawczym („sądowym postępowaniem śledczym”) prowadzonym przez uprawnionych funkcjonariuszy w ich kraju. Nadzór transgraniczny jest częścią tego postępowania. Kolejną przesłanką jest podejrzenie o popełnienie określonego typu przestępstwa<sup>992</sup>.

Z punktu widzenia poruszanej problematyki najistotniejszą przesłanką kontynuowania nadzoru (obserwacji) na terytorium innego państwa członkowskiego (państwa goszczącego) jest zgoda tego państwa na transgraniczny nadzór, wyrażona w formie upoważnienia. W przypadku tzw. obserwacji nagłej dodatkową przesłanką jej prowadzenia jest wystąpienie „szczególnie pilnych powodów”, które uniemożliwiły uprzednie złożenie wniosku i uzyskanie zgody (upoważnienia). Obserwacja w trybie zwykłym wymaga uprzedniego złożenia wniosku o udzielenie pomocy przez wyznaczony organ i wyrażenia zgody na transgraniczny nadzór przez państwo przyjmujące (właściwy organ)<sup>993</sup>. Potencjalne państwo goszczące może wyrazić zgodę, może też, wyrażając zgodę, określić dodatkowe warunki nadzoru transgranicznego, które są dołączane do upoważnienia<sup>994</sup>. W upoważnieniu państwo goszczące wskazuje także własną formację, która będzie wspierać funkcjonariuszy państwa wysyłającego w obserwacji transgranicznej. Państwo może także odpowiedzieć na wniosek negatywnie. W przypadku obserwacji transgranicznej w trybie pilnym, tzn. bez uzyskania uprzedniej zgody, przewidziano szereg obowiązków państwa wysyłającego, które mają służyć ochronie integralności terytorialnej państwa goszczącego. Po pierwsze, właściwy organ państwa goszczącego ma być niezwłocznie poinformowany, że została przekroczona granica państwowa. Po drugie, właściwy organ państwa wysyłającego jest zobowiązany bezzwłocznie przekazać wniosek o udzielenie pomocy, wskazując na przyczyny przekroczenia granicy bez uprzedniego upoważnienia. Wniosek taki wymaga pilnej odpowiedzi. Obserwacja zostaje przerwana, gdy zażąda tego organ państwa przyjmującego po otrzymaniu zawiadomienia lub wniosku,

<sup>992</sup> W przypadku obserwacji w trybie zwykłym chodzi o podejrzenie udziału w przestępstwie dającym podstawę do ekstradycji; obserwacja może też dotyczyć innej osoby, co do której istnieją poważne przesłanki, że może ona przyczynić się do identyfikacji lub określenia miejsca pobytu osoby podejrzanej. W przypadku obserwacji w trybie pilnym chodzi o podejrzenie popełnienia przestępstwa, które zostało wskazane w art. 40 ust. 7 Konwencji wykonawczej (zmienionym decyzją Rady 2003/725/WSiSW z dnia 2 października 2003 r. zmieniającej postanowienia art. 40 ust. 1 i 7 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. UE L 260/37 z 11.10.2003 r.).

<sup>993</sup> Wniosek jest składany na standardowym formularzu przez wskazany organ centralny; dostępność złożenia wniosku to 24/7. Podobnie w trybie ciągłym państwo przyjmujące powinno być gotowe do udzielenia odpowiedzi. Wykaz organów centralnych uprawnionych do wnioskowania, udzielenia lub do przekazywania upoważnienia wskazany w Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen (art. 40 ust. 5) był aktualizowany przez państwa przyjmujące dorobek Schengen w formie notyfikacji.

<sup>994</sup> W Podręczniku operacji transgranicznych znajduje się wyjaśnienie, czego dotyczyć mogą dodatkowe warunki. I tak tytułem przykładu mogą odnosić się do ograniczeń czasowych, używanego sprzętu, stosowanych technik policyjnych.

o których mowa wyżej, a także w przypadku, gdy państwo wysyłające nie uzyskało upoważnienia w ciągu pięciu godzin od przekroczenia granicy przez funkcjonariusza.

Ogólne warunki prowadzenia obserwacji transgranicznej zostały określone w art. 40 ust. 3 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen<sup>995</sup>. Państwo przyjmujące może określić także dodatkowe warunki takiego nadzoru, które mogą być dołączone do upoważnienia. Do zasad wynikających z określonych warunków ogólnych należy zaliczyć zasadę legalności i praworządności działania, zasadę ograniczonego zakresu czynności operacyjnych i stosowania przymusu bezpośredniego, zasadę współpracy i informowania organów państwa goszczącego.

Zasady pościgu transgranicznego zostały uregulowane w art. 41 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen. Funkcjonariusze policji danego państwa, którzy ścigają w swoim kraju osobę złapaną podczas popełnienia lub uczestniczącą w popełnieniu jednego z przestępstw określonych w ustępie 4 tego artykułu<sup>996</sup>, są uprawnieni do kontynuowania pościgu na terytorium innego państwa bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody, jeśli, z uwagi na szczególną pilność sytuacji, nie było możliwości poinformowania właściwych władz drugiego państwa o takim zamiarze przed wjazdem na jego terytorium lub jeśli właściwe organy tego państwa nie są w stanie dotrzeć na miejsce przestępstwa w celu przejścia pościgu. Najpóźniej w momencie przekroczenia granicy funkcjonariusze ścigający mają obowiązek skontaktować się z właściwymi władzami państwa, na

<sup>995</sup> Przepis ten stanowi: „a) funkcjonariusze prowadzący nadzór powinni przestrzegać postanowień niniejszego artykułu oraz postanowień prawnych Umawiającej się Strony, na której terytorium działają; powinni oni przestrzegać instrukcji właściwych organów lokalnych;

- b) z wyjątkiem sytuacji przewidzianych w ustępie 2, podczas nadzoru funkcjonariusze powinni posiadać dokument poświadczający, że upoważnienie zostało udzielone;
- c) funkcjonariusze prowadzący nadzór powinni móc w każdym czasie udowodnić, że działają oni w urzędowym charakterze;
- d) funkcjonariusze prowadzący nadzór mogą podczas nadzoru nosić broń służbową, z wyjątkiem wypadków szczegółowo określonych w inny sposób przez Stronę, do której zwrócono się z wnioskiem; zabrania się korzystania z broni z wyjątkiem przypadków obrony koniecznej;
- e) wejście do prywatnych mieszkań i miejsc niedostępnych dla ogółu społeczeństwa jest zabronione;
- f) funkcjonariusze prowadzący nadzór nie mogą zatrzymać ani aresztować osoby znajdującej się pod nadzorem;
- g) o wszelkich czynnościach informuje się organy Umawiającej się Strony, na której terytorium są prowadzone; funkcjonariusze prowadzący nadzór mogą zostać wezwani do osobistego stawienia się w tych organach;
- h) władze Umawiającej się Strony, z których pochodzą funkcjonariusze prowadzący nadzór, na wniosek organów Umawiającej się Strony, na której terytorium nadzór ma miejsce, udzielają pomocy w wyjaśnieniach następujących po działaniach, w których biorą udział, w tym w postępowaniu sądowym”.

<sup>996</sup> Chodzi tu m.in. o zabójstwo, nieumyślne spowodowanie śmierci, gwałt, podpalenie, fałszowanie pieniędzy, kradzież z włamaniem i rozbój kwalifikowany oraz paserstwo, wymuszenie, porwanie i przetrzymywanie zakładników, handel ludźmi. Identyczne zasady stosuje się do sytuacji, w których ścigana osoba uciekła z aresztu tymczasowego lub podczas odbywania kary pozbawienia wolności. Ponadto podstawą prowadzenia pościgu transgranicznego są także przestępstwa podlegające ekstradycji.

terytorium której pościg ma mieć miejsce. Pościg zostaje przerwany, gdy zażąda tego państwo, na którego terytorium pościg jest prowadzony. Pościg może być prowadzony bez ograniczeń w przestrzeni lub w czasie albo z takimi ograniczeniami.

Zgodnie z art. 41 ust. 2 konwencji pościg jest prowadzony zgodnie z jedną z następujących procedur:

- a) prowadzący pościg funkcjonariusze nie mają prawa zatrzymania ściganej osoby;
- b) w przypadku nieprzesłania wniosku o zaprzestanie pościgu oraz jeśli właściwe władze lokalne nie są w stanie interweniować odpowiednio szybko, funkcjonariusze ścigający mogą zatrzymać ściganą osobę do czasu, kiedy funkcjonariusze państwa, na którego terytorium pościg ma miejsce, będą mogli ustalić tożsamość tej osoby oraz aresztować ją.

Ogólne warunki prowadzenia pościgu, zgodnie z art. 41 ust. 3 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, są następujące:

- a) prowadzący pościg funkcjonariusze muszą przestrzegać postanowień art. 41 konwencji i przepisów prawnych państwa, na którego terytorium działają;
- b) prowadzący pościg funkcjonariusze muszą stosować się do instrukcji wydawanych przez właściwe władze lokalne;
- c) pościg jest prowadzony wyłącznie przez granice lądowe;
- d) wejście do mieszkań prywatnych oraz miejsc niedostępnych dla ogółu społeczeństwa jest zakazany;
- e) prowadzący pościg funkcjonariusze są łatwo rozpoznawalni przez noszenie munduru lub opaski na ramieniu bądź przez oznakowania umieszczone na ich środkach transportu; użycie stroju cywilnego w połączeniu z wykorzystaniem nieoznakowanych środków transportu pozbawionych powyższych oznaczeń jest zabronione; prowadzący pościg funkcjonariusze muszą być w stanie w każdej chwili potwierdzić, że działają w charakterze urzędowym;
- f) prowadzący pościg funkcjonariusze mogą nosić służbową broń; jej wykorzystywanie jest zabronione, z wyjątkiem przypadków obrony koniecznej;
- g) po zatrzymaniu osoby ściganej, do celów jej doprowadzenia przed właściwe władze lokalne, osoba ta może być poddana jedynie przeszukaniu; w czasie przekazania osoby można użyć kajdanek; przedmioty posiadane przez tę osobę mogą zostać zajęte;
- h) po każdej operacji prowadzący pościg funkcjonariusze stawiają się przed właściwymi władzami lokalnymi państwa, na którego terytorium działali, oraz składają sprawozdanie ze swojej misji; na wniosek powyższych organów powinni oni pozostać w ich dyspozycji do czasu wystarczającego dla wyjaśnienia

okoliczności dotyczących ich akcji; warunek powyższy ma zastosowanie nawet jeśli pościg nie doprowadzi do aresztowania ściganej osoby;

- i) państwo, z którego pochodzą prowadzący pościg funkcjonariusze, na wniosek państwa, na którego terytorium pościg ma miejsce, udzielają pomocy w przeprowadzeniu wyjaśnień następujących po operacji, w której brali udział, w tym postępowania sądowego.

W zakresie odpowiedzialności karnej art. 42 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen stanowi, że podczas obserwacji transgranicznej i pościgu transgranicznego funkcjonariusze, działający na terytorium innego państwa, są uważani za funkcjonariuszy tego państwa w odniesieniu do przestępstw popełnionych przeciwko nim lub przez nich. Zasady odpowiedzialności cywilnej kształtuje art. 43 Konwencji wykonawczej. W przypadku wyrządzenia szkody przez funkcjonariusza państwa członkowskiego działającego na terytorium innego państwa członkowskiego państwo członkowskie, na terytorium którego szkody zostały spowodowane, naprawia szkody, zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym, w ten sam sposób jakby wyrządzone były przez jego własnych funkcjonariuszy. Kwoty wypłacone przez to państwo członkowskie ofiarom lub innym upoważnionym do tego osobom lub instytucjom są mu w całości zwracane przez państwo członkowskie, którego funkcjonariusze wyrządzili szkody. Informacje uzyskane przez funkcjonariuszy w trakcie współpracy transgranicznej mogą zostać użyte, zgodnie z prawem krajowym i zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych przez właściwe organy państwa, w którym uzyskane zostały informacje, jako dowody przez właściwe organy państw członkowskich, które je otrzymały. W trakcie operacji transgranicznych funkcjonariusze sprawujący misję na terytorium innego państwa członkowskiego traktowani są w ten sam sposób jak funkcjonariusze tego państwa w odniesieniu do naruszeń popełnionych przeciwko nim lub przez nich.

Nie analizując szczegółowo poszczególnych form współpracy, należy także powiedzieć, że wzajemnej pomocy osobowej i organizacyjnej przy podejmowaniu współpracy transgranicznej udzielają sobie także organy administracji celnej. Konwencja neapolitańska II przewiduje w ramach współpracy transgranicznej następujące formy: prawo pościgu, nadzór transgraniczny, dochodzenia niejawne, dostawy kontrolowane i wspólne zespoły ds. dochodzeń specjalnych<sup>997</sup>. Przepis art. 2 stanowi, że administracje celne stosują niniejszą konwencję w granicach kompetencji przyznanych im na mocy przepisów prawa krajowego. Żadne postanowienie niniejszej konwencji nie może być interpretowane jako zmiana uprawnień powierzonych administracjom celnym, w rozumieniu niniejszej konwencji, na mocy przepisów prawa krajowego. Rozwiązania

<sup>997</sup> Zob. deklaracje i zastrzeżenia złożone do Konwencji.

uzgodnione w konwencji dotyczące transgranicznych form współpracy nie różnią się istotnie od tych przewidzianych w przypadku współpracy policyjnej<sup>998</sup>.

### 3.7. Wspólne operacje i wspólne działania ratownicze

Pojęcie wspólnych operacji pojawiło się już w kontekście współpracy organów nadzorczych w zakresie ochrony danych osobowych. Prawodawca unijny określił ten rodzaj współpracy wspólnymi operacjami, podczas gdy doktryna dopatruje się w nich cech charakterystycznych inspekcji. Z prawodawstwa unijnego wynika, że wspólne operacje mają różny charakter. Mogą być w istocie kontrolą prowadzoną na miejscu, w ramach postępowania zmierzającego do wydania decyzji, jak również przybrać postać zdecydowanie bardziej operacyjnej działalności na terytorium jednego z państw członkowskich.

Do aktów prawa UE, które przewidują kompetencję do współpracy transgranicznej (działalności na terytorium innego państwa członkowskiego UE), należą tzw. decyzje Prüm<sup>999</sup>: decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej<sup>1000</sup>, decyzja Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej<sup>1001</sup> oraz decyzja Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia

---

<sup>998</sup> Zgodnie z art. 19 Konwencji, który określa zasady ogólne wzajemnej pomocy i prowadzenia operacji, każdy wniosek o pomoc jest, co do zasady, wnioskiem pisemnym, należycie uzasadnionym, z załączonymi dokumentami niezbędnymi do jego realizacji. W szczególnych przypadkach funkcjonariusze organu wnioskującego mogą prowadzić działania na terytorium państwa, do którego kierowany jest wniosek, za zgodą jego władz. Koordynacja i planowanie operacji transgranicznych należą do kompetencji centralnych jednostek koordynujących. Na współpracę transgraniczną można zezwolić w określonym celu związanym z zapobieganiem naruszeniom, wykrywaniem i ściganiem określonych w konwencji przestępstw. Organ, do którego kierowany jest wniosek, nie jest zobowiązany do prowadzenia transgranicznej współpracy, jeżeli rodzaj planowanego dochodzenia nie jest dopuszczalny albo nie jest przewidziany przez prawo krajowe państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek. W takim wypadku, na zasadzie wzajemności, organ wnioskujący może z tej samej przyczyny odmówić współpracy transgranicznej, gdy zwraca się o to organ państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek. Jeżeli nakazuje tak prawo krajowe, właściwe organy zwracają się do swoich krajowych organów sądowych o wyrażenie zgody na planowane dochodzenia. W przypadku gdy zgoda właściwych organów sądowych wydana jest z zastrzeżeniem niektórych warunków i wymogów, uczestniczące organy zapewniają przestrzeganie tych warunków i wymogów w trakcie dochodzeń. Zasady odpowiedzialności odpowiadają tym w Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen.

<sup>999</sup> Szerzej na temat Traktatu z Prüm i włączenia niektórych jego postanowień do prawa UE zob. A. Gruszczak, *Współpraca policyjna...*, s. 189 i n.; J. Barcz, *Włączenie postanowień Konwencji z Prüm do prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5, s. 4-13.

<sup>1000</sup> Dz. Urz. UE L 210/1 z 6.8.2008 r. Decyzja została wydana na podstawie obowiązującego w dacie jej wydania art. 30 ust. 1 lit. a) i b), art. 31 ust. 1 lit. a), art. 32 i art. 34 ust. 2 lit. c) TUE. W świetle art. 34 ust. 2 lit. c) TUE decyzje są wiążące i nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego.

<sup>1001</sup> Dz. Urz. UE L 210/12 z 6.8.2008 r.

współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich UE w sytuacjach kryzysowych<sup>1002</sup>. Akty te do krajowego porządku prawnego implementują: ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1003</sup>, ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>1004</sup>, ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>1005</sup>, a także z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>1006</sup> i ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa<sup>1007</sup>.

Pierwsza z ustaw określa zasady udziału zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnej operacji lub wspólnym działaniu ratowniczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzonych przez funkcjonariuszy lub pracowników Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa lub Państwowej Straży Pożarnej. O współpracy w formie wspólnej operacji lub wspólnego działania ratowniczego z zagranicznymi służbami decyduje kryterium rzeczowe (zakresem kompetencji)<sup>1008</sup>, jednak szczególny charakter prowadzonych działań może przesądzać o udziale w konkretnej operacji także innych służb. Ustawa zawiera kilka definicji legalnych, w tym definicje wspólnej operacji i wspólnego działania ratowniczego. Pod pojęciem wspólnej operacji rozumie się „wspólne działania prowadzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z udziałem zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników państw członkowskich Unii Europejskiej lub innych państw stosujących dorobek Schengen: a) w formie wspólnych patroli lub innego rodzaju wspólnych działań w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości – prowadzone przez funkcjonariuszy lub pracowników Policji, Straży Granicznej lub Służby Ochrony Państwa, b) w związku ze zgromadzeniami, imprezami masowymi lub podobnymi wydarzeniami, klęskami żywiołowymi oraz poważnymi wypadkami, w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa

<sup>1002</sup> Dz. Urz. UE L 210/73 z 6.8.2008 r. Decyzja została wydana na podstawie obowiązującego w dacie jej wydania art. 30, art. 32 i art. 34 ust. 2 lit. c) TUE.

<sup>1003</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

<sup>1004</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1802.

<sup>1005</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 305 ze zm.

<sup>1006</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm. W tym zakresie można przytoczyć art. 10 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, który stanowi, że do zadań Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej należy m.in. prowadzenie współpracy międzynarodowej, udział w przygotowywaniu i wykonywaniu umów międzynarodowych w zakresie określonym w ustawach i w tych umowach oraz kierowanie jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa, na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

<sup>1007</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 575. Art. 14 ustawy o Służbie Ochrony Państwa przewiduje, że w ramach kierowania SOP i zapewnienia sprawnego oraz efektywnego wykonywania jej zadań Komendant SOP posiada kompetencję do współdziałania z organami i służbami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień oraz odrębnych przepisów.

<sup>1008</sup> I. Niżnik-Dobosz pisze w tym kontekście o zasadzie synchronizacji kompetencji, *eadem*, *Władztwo organów Policji w multcentrycznym systemie źródeł prawa*, [w:] E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Policja. Prawne formy działania*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2019, s. 26.

publicznego oraz zapobiegania przestępczości – prowadzone przez funkcjonariuszy lub pracowników Policji, Straży Granicznej lub Służby Ochrony Państwa, c) w ramach udzielania pomocy przez specjalną jednostkę interwencyjną, o której mowa w decyzji Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych [...] – prowadzone przez funkcjonariuszy lub pracowników Policji”. Jak zauważa I. Niżnik-Dobosz, wspólne operacje mają zgeneralizowany przedmiot i względnie uniwersalną aksjologię koncentrującą się na ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego i zapobieganiu przestępczości<sup>1009</sup>. Z kolei wspólne działanie ratownicze oznacza „działania ratownicze, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej [...], prowadzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez funkcjonariuszy lub pracowników Państwowej Straży Pożarnej z udziałem zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników”.

Dalej ustawa wskazuje powody sięgnięcia do tego rodzaju współpracy (art. 3 ustawy), które stanowią połączenie charakteru operacji i jej aksjologii, opisanej przy pomocy pojęć nieoznaczonych<sup>1010</sup>. Należą do nich: 1) transgraniczny charakter okoliczności; 2) charakter zdarzenia, który sprawia, że użycie wyłącznie sił i środków krajowych jest niemożliwie lub może okazać się niewystarczające; 3) w zdarzeniu uzasadniającym przeprowadzenie wspólnej operacji, w szczególności w imprezie masowej lub innym podobnym wydarzeniu, przewiduje się udział znacznej liczby obywateli innych państw; 4) udział obywateli innych państw w zdarzeniu uzasadniającym przeprowadzenie wspólnej operacji, w szczególności w imprezie masowej lub innym podobnym wydarzeniu, ze względu na jego charakter może powodować istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego; 5) przeprowadzenie wspólnego działania ratowniczego jest niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia obywateli albo zapobieżenia szkodom w mieniu w znacznych rozmiarach; 6) wykorzystanie we wspólnym działaniu ratowniczym sił i środków będących w dyspozycji innego państwa w sposób znaczący ułatwi prowadzenie działań ratowniczych.

Udział zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnej operacji lub wspólnym działaniu ratowniczym „jest ustawowo legitymizowany i bezwzględnie warunkowany złożeniem wniosku do organu państwa wysyłającego przez wyraźnie ustawowo uprawniony organ krajowy”<sup>1011</sup>. Organy kompetentne do złożenia wniosku to naczelne organy administracji rządowej – Rada Ministrów lub minister właściwego do spraw wewnętrznych, albo centralne organy administracji rządowej – Komendant

---

<sup>1009</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>1010</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>1011</sup> *Ibidem*, s. 15.

Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej albo Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – za uprzednią – co do zasady<sup>1012</sup> – zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych. O właściwości każdego z tych organów decyduje kilka czynników: wielkość kontyngentu zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników, okres pobytu zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników państw członkowskich Unii Europejskiej na terytorium RP, charakter służby, multidyscyplinarny charakter wspólnej operacji, udział zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników z państw niebędących członkami UE lub państw niestosujących dorobku Schengen we wspólnym działaniu ratowniczym. Po wystosowaniu wniosku i jego akceptacji przez organ państwa wysyłającego polski organ dokonuje z organem państwa wysyłającego ustaleń dotyczących wspólnej operacji lub wspólnego działania ratowniczego i sporządza wykaz ustaleń. W wykazie określa się w szczególności: 1) nazwę państwa wysyłającego; 2) organy państwa wysyłającego; 3) cel i rodzaj wspólnej operacji lub wspólnego działania ratowniczego; 4) rodzaj pomocy, jakiej państwo wysyłające ma udzielić Rzeczypospolitej Polskiej; 5) obszar, na którym wspólna operacja lub wspólne działanie ratownicze mają być prowadzone, i przewidywaną trasę przejazdu zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 6) przewidywany okres pobytu zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 7) datę i przewidywane miejsce wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wyjazdu z jej terytorium; 8) sposób przemieszczania się zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 9) rodzaj służb uczestniczących we wspólnej operacji lub wspólnym działaniu ratowniczym; 10) liczbę zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników, ich imiona, nazwiska i stopnie, oraz w przypadku realizacji zadań związanych z dostępem do informacji niejawnych – numery dokumentów uprawniających do dostępu do informacji niejawnych; 11) imię, nazwisko oraz stopień funkcjonariusza lub imię i nazwisko pracownika koordynującego wspólną operację lub wspólne działanie ratownicze; 12) imię, nazwisko oraz stopień dowódcy zagranicznych funkcjonariuszy lub przełożonego pracowników; 13) imiona i nazwiska oficerów łącznikowych; 14) potrzebę używania w służbowych środkach transportowych atrybutów pojazdów uprzywilejowanych albo sygnalizacji specjalnej; 15) liczbę i rodzaj wwożonej broni palnej, amunicji i środków przymusu bezpośredniego; w przypadku broni palnej

---

<sup>1012</sup> Na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy wniosek do organu państwa wysyłającego może być kierowany równocześnie z wnioskiem do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o wyrażenie zgody. Ma to miejsce, gdy wspólna operacja jest prowadzona w związku z zaistnieniem lub w celu zapobieżenia zdarzeniu terrorystycznemu w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym lub gdy zachodzi konieczność bezzwłocznego prowadzenia wspólnego działania ratowniczego. W przypadku braku zgody wspólna operacja lub wspólne działanie ratownicze nie mogą być prowadzone, a jeżeli zostały rozpoczęte, muszą zostać zakończone w terminie nie dłuższym niż 24 godziny od otrzymania przez organ wnioskujący informacji o braku zgody.



należy dodatkowo określić jej serię, numer oraz model i kaliber każdego egzemplarza; 16) liczbę i rodzaj sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia wspólnej operacji lub wspólnego działania ratowniczego, w tym służbowych środków transportowych, środków łączności, środków obserwacji technicznej, środków leczniczych oraz zwierząt; 17) warunki zakwaterowania zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników; 18) częstotliwości radiowe, których będą mogli używać zagraniczni funkcjonariusze lub pracownicy; 19) język lub języki komunikowania się zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników z polskimi funkcjonariuszami lub pracownikami; 20) przewidywane koszty wspólnej operacji lub wspólnego działania ratowniczego oraz zasady ich finansowania.

Ustawa o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określa także kompetencje określonych organów do koordynacji wspólnej operacji lub wspólnego działania ratowniczego oraz kompetencje nadzorcze. Jak podkreśla I. Niźnik-Dobosz, koordynacja ta ma charakter względnie samodzielnej, odrębnie uregulowanej kompetencji. Koordynujący „posiada potencjalnie przewidziane ustawą «branżową» (systemowo) środki władcze do uzyskania treści zaordynowanej koordynacji, a nadto odpowiada za przedmiotową koordynację”<sup>1013</sup>. W niektórych przypadkach, tj. multidyscyplinarnych zespołów, realizacja tej kompetencji ma miejsce wobec służb niepodporządkowanych hierarchicznie<sup>1014</sup>.

Zgodnie z art. 6 ustawy wspólną operację lub wspólne działanie ratownicze koordynuje właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji, komendant oddziału Straży Granicznej, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej albo osoba wskazana przez Komendanta Służby Ochrony Państwa w zależności od rodzaju służby, której funkcjonariusze lub pracownicy biorą udział we wspólnej operacji lub wspólnym działaniu ratowniczym. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej mogą wyznaczyć inną osobę do realizacji koordynacji. Jeżeli we wspólnej operacji uczestniczą funkcjonariusze lub pracownicy więcej niż jednej służby, osobę koordynującą wspólną operację wyznacza minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Nadzór nad wspólną operacją lub wspólnym działaniem ratowniczym sprawuje Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej albo Komendant Służby Ochrony Państwa – w zależności od rodzaju służby, której funkcjonariusze lub pracownicy biorą udział we wspólnej operacji lub wspólnym działaniu ratowniczym. Jeżeli we wspólnej operacji uczestniczą funkcjonariusze lub pracownicy więcej niż jednej służby, nadzór nad wspólną operacją

<sup>1013</sup> I. Niźnik-Dobosz, *Władztwo organów Policji...*, s. 20.

<sup>1014</sup> *Ibidem*, s. 20.

sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. „Przyjęte rozwiązania ustrojowo-organizacyjne stanowią wynik poszanowania więzi hierarchicznych istniejących w myśl adekwatnych regulacji ustawowych w poszczególnych służbach i strażach”<sup>1015</sup>.

Przepisy art. 17 ust. 2 i 3 decyzji Rady 2008/615/WSiSW ustanawiają zasady korzystania przez zagranicznych funkcjonariuszy z uprawnień wykonawczych, określają prawo właściwe, reguły dowodzenia i odpowiedzialność publicznoprawną. Zgodnie z art. 17 ust. 2 decyzji „Każde państwo członkowskie, jako przyjmujące państwo członkowskie, zgodnie z własnym prawem krajowym i za zgodą wysyłającego państwa członkowskiego, może przyznać funkcjonariuszom wysyłającego państwa członkowskiego, uczestniczącym we wspólnych operacjach, uprawnienia wykonawcze lub, o ile jest to dozwolone prawem przyjmującego państwa członkowskiego, pozwolić funkcjonariuszom wysyłającego państwa członkowskiego wykonywać ich uprawnienia wykonawcze zgodnie z prawem wysyłającego państwa członkowskiego. Takie uprawnienia wykonawcze mogą być wykonywane wyłącznie pod kierownictwem i zasadniczo w obecności funkcjonariuszy przyjmującego państwa członkowskiego. Funkcjonariusze wysyłającego państwa członkowskiego podlegają prawu przyjmującego państwa członkowskiego. Odpowiedzialność za ich działania ponosi przyjmujące państwo członkowskie”. W ustępie 3 postanowiono, że „Funkcjonariusze wysyłającego państwa członkowskiego uczestniczący we wspólnych operacjach wykonują polecenia właściwego organu przyjmującego państwa członkowskiego”. Dalej, w art. 19 decyzji Prüm, zostały uregulowane zasady stosowania broni, amunicji i sprzętu przez zagranicznych funkcjonariuszy. Ponadto zgodnie z art. 20 „Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia funkcjonariuszom innego państwa członkowskiego przekraczającym granicę taką samą ochronę i pomoc podczas ich służby jak własnym funkcjonariuszom”.

Ustawa o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej implementuje te postanowienia decyzji Rady 2008/615/WSiSW w art. 9. Zagraniczni funkcjonariusze biorący udział we wspólnej operacji mają prawo do:

- 1) noszenia munduru służbowego;
- 2) wwozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadania broni palnej, amunicji i środków przymusu bezpośredniego;
- 3) użycia lub wykorzystania broni palnej w sposób i w trybie określonych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej:
  - a) w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność zagranicznego funkcjonariusza lub pracownika albo innej osoby,
  - b) na rozkaz dowódcy:

<sup>1015</sup> *Ibidem*.

- w przypadkach określonych w art. 45 pkt 1 lit. b-e, pkt 2, 3 i 4 lit. a i b ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej,
  - w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu określonego w lit. a;
- 4) użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego w sposób i w trybie określonych dla funkcjonariuszy Policji;
  - 5) wykonywania czynności, o których mowa w:
    - a) art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – w przypadku gdy koordynującym wspólną operację jest komendant wojewódzki Policji albo osoba wyznaczona przez Komendanta Głównego Policji,
    - b) art. 11 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – w przypadku gdy koordynującym wspólną operację jest komendant oddziału Straży Granicznej albo osoba wyznaczona przez Komendanta Głównego Straży Granicznej,
    - c) art. 21 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa – w przypadku gdy koordynującym wspólną operację jest osoba wskazana przez Komendanta Służby Ochrony Państwa – w sposób i w trybie określonych w tych ustawach;
  - 6) podejmowania w stosunku do uczestników ruchu drogowego działań, o których mowa w art. 129 ust. 2-4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
  - 7) posiadania i użycia sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia wspólnej operacji (służbowych środków transportowych, środków łączności, środków obserwacji technicznej, środków leczniczych oraz zwierząt), służącego do wykonania czynności, do których zostali upoważnieni na mocy tego przepisu<sup>1016</sup>.

Zagraniczni funkcjonariusze biorący udział we wspólnej operacji korzystają z uprawnień, o których mowa pkt 3-6, pod dowództwem i w obecności polskiego funkcjonariusza (art. 9 ust. 2 ustawy).

Przepis art. 3 decyzji Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich UE w sytuacjach kryzysowych reguluje kwestie udzielania pomocy państwu członkowskiemu przez specjalną jednostkę interwencyjną innego państwa członkowskiego w celu uporania się z sytuacją kryzysową polegającą na przeprowadzeniu działań na terytorium tego państwa członkowskiego, jeżeli jest to wymagane

---

<sup>1016</sup> Uprawnienia wskazane w tym punkcie przysługują również zagranicznym pracownikom biorącym udział we wspólnej operacji.

– z użyciem broni. Zgodnie z tą regulacją w przypadku działań na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego funkcjonariusze specjalnej jednostki interwencyjnej udzielającej pomocy są upoważnieni do działania w charakterze wsparcia na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego oraz do przedsięwzięcia wszystkich koniecznych działań w celu zapewnienia żądanej pomocy w stopniu, w jakim:

- a) działają oni w ramach odpowiedzialności wnioskującego państwa członkowskiego, pod jego zwierzchnictwem i kierownictwem oraz zgodnie z jego prawem; oraz
- b) prowadzą działania w granicach swoich kompetencji przewidzianych w ich prawie krajowym.

Status prawny zagranicznych funkcjonariuszy biorących udział we wspólnym działaniu ratowniczym reguluje art. 10 ustawy. Zagraniczni funkcjonariusze mają prawo do:

- 1) noszenia munduru służbowego;
- 2) posiadania i użycia sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia działania ratowniczego;
- 3) korzystania z dróg, gruntów i zbiorników wodnych państwowych, komunalnych i prywatnych oraz z komunalnych i prywatnych ujęć wodnych i środków gaśniczych – w zakresie niezbędnym do prowadzenia wspólnego działania ratowniczego.

Do kierującego wspólnym działaniem ratowniczym stosuje się przepis art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. W okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności strażak kierujący akcją ratowniczą ma prawo zarządzenia: 1) ewakuacji ludzi i mienia z terenu objętego akcją ratowniczą; 2) koniecznych prac wyburzeniowych i rozbiórkowych; 3) wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym; 4) udostępnienia pojazdów, środków i przedmiotów niezbędnych do akcji ratowniczej; 5) zakazu przebywania osobom postronnym w rejonie akcji ratowniczej.

Zgodnie z art. 8 ustawy zagraniczni funkcjonariusze lub pracownicy biorący udział we wspólnej operacji lub wspólnym działaniu ratowniczym korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ustawa nie przewiduje zasad odpowiedzialności cywilnej, karnej i (publicznoprawnej) dyscyplinarnej funkcjonariuszy i państwa wysyłającego. Kwestie odpowiedzialności można wyprowadzić z całego systemu prawa, kierując się prounijną wykładnią prawa, a także ewentualnie odpowiednio zawartymi umowami międzynarodowymi<sup>1017</sup>.

Wysłanie za granicę polskich funkcjonariuszy Policji w wykonaniu decyzji Prüm reguluje ustawa o Policji. Nie jest to obszerna regulacja, stanowi raczej potwierdzenie możliwości wykonywania obowiązków służbowych poza terytorium państwa niż określenie ich statusu. Ani samodzielnie, ani w połączeniu z aktem właściwego organu

---

<sup>1017</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Władztwo organów Policji...*, s. 31.

krajowego określającym warunki wykonywania tych obowiązków nie można jej uznać za wyczerpującą w odniesieniu do uregulowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy i pracowników Policji za granicą. Analogicznie do polskiej ustawy o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich status reguluje także prawo krajowe państwa przyjmującego, implementujące decyzje Prüm do prawa krajowego. Zgodnie z art. 145h ustawy<sup>1018</sup> policjanci i pracownicy Policji są uprawnieni do wykonywania obowiązków służbowych na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w celu realizacji zadań: 1) w formie wspólnych patroli lub innego rodzaju wspólnych operacji w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości, o których mowa w art. 17 decyzji Rady 2008/615/WSiSW; 2) w formie udzielania wsparcia w związku ze zgromadzeniami, imprezami masowymi lub podobnymi wydarzeniami, klęskami żywiołowymi oraz poważnymi wypadkami w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości, o którym mowa w art. 18 decyzji Rady 2008/615/WSiSW; 3) w ramach udzielania pomocy przez specjalną jednostkę interwencyjną, o której mowa w decyzji Rady 2008/617/WSiSW. O wykonywaniu obowiązków służbowych przez policjantów lub pracowników Policji na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, oraz określeniu warunków wykonywania tych obowiązków postanawia: 1) Komendant Główny Policji – decyzją, w przypadku, o którym mowa w art. 145h pkt 1; 2) minister właściwy do spraw wewnętrznych – zarządzeniem, w przypadkach, o których mowa w art. 145h pkt 2 i 3<sup>1019</sup>.

Rozwiązania prawne odnośnie do udziału polskich funkcjonariuszy w działaniach na terytorium innego państwa znajdują się także w ustawie o Straży Granicznej<sup>1020</sup>. Podobnie jak przepisy ustawy o Policji, w konkretnym przypadku oddelegowania funkcjonariusza lub pracownika Straży Granicznej współtworzą one podstawy prawne regulujące status polskiego urzędnika, natomiast nie są podstawą wystarczającą. Przepis art. 147s przewiduje, że funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej mogą zostać delegowani do wykonywania obowiązków służbowych na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu realizacji zadań: 1) w formie wspólnych patroli i innego rodzaju wspólnych operacji służących ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobieganiu przestępczości, o których mowa w art. 17 ust. 1 decyzji Rady 2008/615/WSiSW; 2) w formie udzielania wsparcia w związku ze zgromadzeniami, imprezami masowymi lub podobnymi wydarzeniami, klęskami żywiołowymi oraz

<sup>1018</sup> Przepisy są zawarte w rozdziale 10b ustawy o Policji *Realizacja wspólnych działań na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej*.

<sup>1019</sup> Art. 145i ustawy o Policji.

<sup>1020</sup> Rozdział 14c *Udział Straży Granicznej we współpracy transgranicznej państw członkowskich Unii Europejskiej*.

poważnymi wypadkami, w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości, o których mowa w art. 18 decyzji Rady 2008/615/WSiSW.

Komendant Główny Straży Granicznej<sup>1021</sup> lub komendant oddziału Straży Granicznej, po uzyskaniu pisemnej zgody Komendanta Głównego Straży Granicznej<sup>1022</sup>, podejmuje decyzje w sprawie realizacji przez Straż Graniczną: 1) zadań, o których mowa w art. 147s pkt 1, oraz określa warunki prowadzenia tych działań, zgodnie z art. 17 ust. 3 decyzji Rady 2008/616/WSiSW; 2) zadań, o których mowa w art. 147s pkt 2, wraz z warunkami prowadzenia tych działań. Komendant Główny Straży Granicznej, na zasadach wskazanych w art. 40 ustawy, deleguje lub odmawia delegowania funkcjonariuszy i pracowników do wykonywania zadań na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W czasie delegowania funkcjonariusze i pracownicy wykonują polecenia właściwych przełożonych przyjmującego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

### 3.8. Kontyngent policyjny i kontyngent Straży Granicznej

W prawie polskim przewidziane jest utworzenie kontyngentu policyjnego wydzielonego do realizacji zadań poza granicami państwa<sup>1023</sup>. Zgodnie z art. 145a ust. 1 ustawy policjant może zostać delegowany do pełnienia służby poza granicami państwa w celu realizacji zadań określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy, tj. współdziałania z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów, i w art. 1 ust. 3 ustawy – w celu realizacji zadania wynikających z innych ustaw, z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych. Zakres podstaw prawnych tego rodzaju współpracy transgranicznej został określony bardzo szeroko, stąd konieczność uwzględnienia utworzenia kontyngentu w ramach przyjętego w pracy rozumienia deterytorializacji administracji publicznej jako procesu opartego na prawie UE. Trzeba jednak podkreślić, że kontyngenty znajdują znacznie szersze zastosowanie.

Katalog aktywności, dla których można wydzielić kontyngent, ma charakter wyczerpujący. Policjant może zostać delegowany do pełnienia służby poza granicami państwa w kontyngencie policyjnym wydzielonym do udziału w: 1) misji pokojowej, 2) akcji zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom, 3) akcji ratowniczej i poszukiwawczej lub humanitarnej, 4) szkoleniu i ćwiczeniach policyjnych, 5) przedsięwzięciach reprezentacyjnych.

<sup>1021</sup> W przypadku gdy zadania wykonują funkcjonariusze Komendy Głównej Straży Granicznej lub funkcjonariusze więcej niż jednego oddziału Straży Granicznej lub gdy Komendant Główny Straży Granicznej tak zdecyduje.

<sup>1022</sup> W przypadku gdy zadania wykonują podlegli mu funkcjonariusze, o ile Komendant Główny Straży Granicznej nie zdecyduje inaczej.

<sup>1023</sup> Rozdział 10a ustawy o Policji.

O utworzeniu i likwidacji kontyngentu policyjnego postanawia, w zależności od celu wydzielenia kontyngentu: Rada Ministrów – uchwałą, minister właściwy do spraw wewnętrznych – zarządzeniem, Komendant Główny Policji – decyzją. W stosownym akcie właściwy organ określa w szczególności: 1) nazwę kontyngentu, jego liczebność oraz czas pozostawania poza granicami państwa; 2) cel skierowania kontyngentu, zakres jego zadań oraz obszar działania; 3) system kierowania i dowodzenia kontyngentem oraz organ organizacji międzynarodowej, któremu kontyngent zostanie podporządkowany na czas operacji; 4) organy administracji rządowej odpowiedzialne za współpracę z kierowniczymi organami właściwej organizacji międzynarodowej w zakresie kierowania działalnością kontyngentu wykonującego zadania poza granicami państwa; 5) uzbrojenie i wyposażenie kontyngentu w środki i sprzęt specjalny; 6) trasy i czas przemieszczania się kontyngentu w przypadku tranzytu. Delegowanie policjanta do pełnienia służby poza granicami państwa i jego odwołanie z delegowania następuje w formie rozkazu personalnego o delegowaniu lub o odwołaniu z delegowania. Delegowanie oraz przedłużanie czasu delegowania następuje za pisemną zgodą policjanta<sup>1024</sup>. W art. 145d ustawy o Policji ustawodawca wprowadził zasadę potrójnej podległości prawnej policjantów i pracowników Policji wchodzących skład kontyngentu policyjnego<sup>1025</sup>. „Po pierwsze, podlegają oni polskim przepisom dyscyplinarnym i porządkowym, na podstawie których mogą zostać ukarani w tym samym trybie, jak w sytuacji popełnienia czynu w kraju. Z drugiej strony obowiązani są przestrzegać prawo państwa przyjmującego. Należy przez to rozumieć całość aktów prawnych tworzących system prawa powszechnie obowiązującego państwa przyjmującego. Po trzecie, są oni obowiązani przestrzegać wiążące nasz kraj przepisy prawa międzynarodowego”<sup>1026</sup>. Kwestie podległości służbowej reguluje § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2002 r. w sprawie uprawnień i obowiązków policjantów delegowanych do pełnienia służby poza granicami państwa<sup>1027</sup>.

<sup>1024</sup> W wyroku z dnia 28 lutego 2019 r. NSA (I OSK 950/17, Legalis) stwierdził, że rozkaz personalny w przedmiocie delegowania lub odwołania policjanta z delegowania z pełnienia służby poza granicami kraju jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 § 1 i 107 § 1 k.p.a. W ocenie Sądu rozkaz personalny wydawany w tym przedmiocie jest decyzją administracyjną, od której stronie przysługuje prawo wniesienia odwołania (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) i zaskarżenia decyzji ostatecznej skargą do sądu administracyjnego. NSA podkreślił, że z uwagi na daleko idące skutki w sferze stosunku służbowego, w postaci określenia sprawowanej przez policjanta funkcji pełnionej w kontyngencie, należy kwalifikować przedmiotową decyzję jako kształtującą zewnętrzną sferę stosunku służbowego. O ile bowiem delegowanie funkcjonariusza do czasowego pełnienia służby i powierzenie obowiązków w innej jednostce Policji na terenie kraju nie zmienia statusu prawnego policjanta, o tyle delegowanie do pełnienia służby poza granice kraju już ten status zmienia w sposób istotny, przyznając policjantowi szereg praw i obowiązków wynikających z faktu pełnienia misji poza granicami Państwa, zob. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021, Legalis.

<sup>1025</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis; K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji...*, Legalis.

<sup>1026</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji...*, Legalis.

<sup>1027</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 364.

Przepis ten przewiduje podwójną podległość policjanta delegowanego w ramach kontyngentu. Policjant w czasie delegowania do pełnienia służby poza granicami państwa w kontyngencie policyjnym podlega dowódcy kontyngentu oraz: 1) Komendantowi Głównemu Policji albo 2) Komendantowi Centralnego Biura Śledczego Policji, Komendantowi Biura Spraw Wewnętrznych Policji albo komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji – w przypadku utworzenia kontyngentu, wydzielonego do udziału w szkoleniu i ćwiczeniach policyjnych albo przedsięwzięciach reprezentacyjnych, w skład którego wchodzi policjanci podlegli tym organom. Podczas wykonywania zadań określonych dla kontyngentu policyjnego policjant podlega również właściwemu przełożonemu określonym przez organ organizacji międzynarodowej, któremu kontyngent został podporządkowany.

W komentarzach do ustawy o Policji wskazuje się, że podstawową różnicą między uczestnictwem polskich funkcjonariuszy Policji we wspólnych operacjach poza granicami Polski a ustanowieniem kontyngentu policyjnego jest to, że pierwsza możliwość jest przewidziana dla sytuacji wyjątkowych, wymagających pilnej interwencji i udzielenia szybkiego wsparcia międzynarodowego w sytuacjach niezaplanowanych. Tworzenie kontyngentów policyjnych, w przeciwieństwie do udziału we wspólnych operacjach, jest czynnością bardziej sformalizowaną i związku z tym czasochłonna<sup>1028</sup>. Oczywiście można zgodzić się z tą argumentacją, wskazując jednocześnie na inne różnice, które spowodowały konieczność odrębnego uregulowania działalności funkcjonariuszy i pracowników Policji poza granicami kraju. Pod względem formalnym chodzi o implementację przepisów prawa UE, a pod względem merytorycznym należy wskazać inny zakres (częściowo) przedmiotowy. Kontyngent oznacza ogólnie ujętą współpracę międzynarodową – różne jej formy i różne współpracujące podmioty, z kolei wspólne operacje podejmowane są w celu intensyfikacji współpracy i jej usprawnienia (jak wskazuje tytuł decyzji). Inne są również zasady systemu kierowania i dowodzenia kontyngentem i wspólnymi operacjami oraz organ organizacji międzynarodowej, któremu kontyngent zostanie podporządkowany na czas operacji.

Inną formacją, której funkcjonariusze i pracownicy mogą być oddelegowani do służby za granicą w ramach kontyngentu, jest Straż Graniczna. Zgodnie z art. 147c ustawy o Straży Granicznej do realizacji zadań poza granicami państwa może zostać wydzielony kontyngent Straży Granicznej w celu udziału w: 1) organizowaniu i kontroli ruchu granicznego; 2) organizowaniu ochrony granicy państwowej; 3) zapewnieniu bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej; 4) rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu zagrożeniom terroryzmem; 5) szkoleniu i ćwiczeniach służb granicznych; 6) przedsięwzięciach reprezentacyjnych. O utworzeniu kontyngentu postanawia w drodze decyzji

<sup>1028</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji...*, Legalis; K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji...*, Legalis.



minister właściwy do spraw wewnętrznych w przypadkach wskazanych w punktach 1-4 i Komendant Główny Straży Granicznej w pozostałych dwóch przypadkach. W decyzji właściwy organ określa w szczególności: 1) nazwę kontyngentu, jego liczebność oraz czas, przez jaki będzie pozostawać poza granicami państwa; 2) cel skierowania kontyngentu, zakres jego zadań oraz obszar działania; 3) system kierowania i dowodzenia kontyngentem; 4) uzbrojenie i wyposażenie kontyngentu w środki i sprzęt specjalny; 5) trasy i czas przemieszczania się kontyngentu w przypadku tranzytu. W przypadkach, w których kontyngent ustanawia się w celu udziału w: 1) organizowaniu i kontroli ruchu granicznego; 2) organizowaniu ochrony granicy państwowej; 3) zapewnieniu bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej; 4) rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu zagrożeniom terroryzmem, w decyzji określa się ponadto: 1) organ organizacji międzynarodowej, któremu kontyngent zostanie podporządkowany na czas operacji; 2) organy administracji rządowej odpowiedzialne za współpracę z kierowniczymi organami właściwej organizacji międzynarodowej w zakresie kierowania działalnością kontyngentu wykonującego zadania poza granicami państwa. Służba w składzie kontyngentu może być pełniona w systemie skoszarowanym<sup>1029</sup>. Delegowanie funkcjonariusza do pełnienia służby w kontyngencie, odwołanie z delegowania oraz przedłużenie czasu delegowania następuje w formie rozkazu personalnego<sup>1030</sup>. Podobnie jak delegowani policjanci, funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej wchodzący w skład kontyngentu podlegają na terytorium państwa obcego prawu polskiemu w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, karnej i porządkowej, są obowiązani przestrzegać prawa państwa przyjmującego oraz prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Jeśli chodzi o podległość służbową, to funkcjonariusz pełniący służbę w kontyngencie podlega Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, dowódcy kontyngentu oraz innym przełożonym ze składu kontyngentu, zgodnie z określonym dla kontyngentu systemem jego kierowania i dowodzenia. Podczas wykonywania zadań określonych dla kontyngentu funkcjonariusz może również podlegać przełożonemu określonego przez organ organizacji międzynarodowej, któremu kontyngent został podporządkowany<sup>1031</sup>.

### 3.9. Wspólne zespoły

Tworzenie i działalność wspólnych zespołów, łączących nie tylko funkcjonariuszy (urzędników) z państw członkowskich, ale także personel agencji europejskich, należy

<sup>1029</sup> § 13 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie służby funkcjonariuszy Straży Granicznej w kontyngencie Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1253 ze zm.

<sup>1030</sup> § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie służby funkcjonariuszy Straży Granicznej w kontyngencie Straży Granicznej.

<sup>1031</sup> § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie służby funkcjonariuszy Straży Granicznej w kontyngencie Straży Granicznej.

do typowych dla UE instytucji współpracy, w tym przypadku wzajemnej pomocy, choć jak już była mowa, nieodłączną jej częścią jest wymiana informacji. Nie jest to struktura dająca się opisać jako „organ” w europejskiej przestrzeni prawnej, nawet organ administracyjny, ale ze wszystkich form pomocy jest najbardziej skonsolidowana organizacyjnie. Charakteryzowana jest jako współpraca *sui generis*<sup>1032</sup>. A Gruszczak użył określenia „instytucje unijne”, raczej nie wiążąc z tym terminem jakichś szczególnych konsekwencji ustrojowoprawnych<sup>1033</sup>. Pojęcie „wspólnego zespołu” (konkretnie „wspólnego zespołu dochodzeniowego”) jest pojęciem legalnym i ma traktatowe podstawy<sup>1034</sup>. Wspólne zespoły jako forma współpracy administracyjnej przewidziane są obecnie w kilku aktach prawa wtórnego. Regulacje wskazują na istnienie wielu cech łączących wszystkie wspólne zespoły, jednak są też istotne różnice, stąd poszczególne regulacje i tworzone na ich podstawie wspólne zespoły zostaną omówione odrębnie.

### 3.9.1. Wspólne zespoły dochodzeniowe (dochodzeniowo-śledcze)

Ustanawianie i zasady współpracy właściwych organów państw w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych (dochodzeniowo-śledczych) reguluje decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (2002/465/WSiSW)<sup>1035</sup>. Do innych instrumentów prawnych regulujących możliwość tworzenia takich zespołów należy m.in. Konwencja z dnia 29 maja 2000 r. o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej (art. 13 konwencji)<sup>1036</sup>. Konwencja ta reguluje postępowania, w związku z którymi udziela się pomocy

<sup>1032</sup> Tak o zespołach dochodzeniowo-śledczych H. Kuczyńska, *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 95.

<sup>1033</sup> A. Gruszczak, *Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze w Unii Europejskiej*, „De Doctrina Europea” 2011, t. VIII, s. 90.

<sup>1034</sup> Do prawa traktatowego pojęcie zostało wprowadzone Traktatem z Amsterdamu z 1997 r. Obecnie tworzenie wspólnych zespołów przewiduje art. 88 ust. 2 lit b) TFUE, który stanowi, że zadaniem Europolu jest m.in. „koordynowanie, organizowanie i prowadzenie dochodzeń i działań operacyjnych prowadzonych wspólnie z właściwymi organami Państw Członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Eurojust”.

Pojęcie wspólnego zespołu dochodzeniowego ma różne znaczenia w różnych regionach świata, o czym pisze L. Block, *EU joint investigation teams: Political ambitions and police practices*, [w:] S. Hufnagel, C. Harfield, S. Bronitt (eds.), *Cross-Border Law Enforcement...*, s. 88.

<sup>1035</sup> Dz. Urz. UE L 161/1 z 20.6.2006 r., dalej decyzja ramowa 2002/465/WSiSW.

<sup>1036</sup> Dz. Urz. UE C 197/1 z 12.7.2000 r. Decyzja ramowa, wydana na podstawie art. 34 ust. 2 lit. b) TUE w wersji obowiązującej na dzień wydania decyzji, służy zbliżaniu przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich UE. Wiąże państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja nie może wywoływać skutku bezpośredniego. A. Gruszczak pisze, że opóźnienia w ratyfikacji Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, która ostatecznie weszła w życie 23 sierpnia 2005 r., wobec konieczności przyjęcia instrumentów podnoszących skuteczność współpracy państw w przeciwdziałaniu i walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną po 11 września

prawnej, a należą do nich zgodnie z art. 3 konwencji również postępowania prowadzone przez organy administracyjne „w odniesieniu do czynów karalnych według prawa wewnętrznego państwa członkowskiego wzywającego lub wezwanego, lub obu tych państw, jako naruszających przepisy prawa, jeżeli od decyzji takich organów istnieje możliwość odwołania się do sądu, w szczególności sądu właściwego w sprawach karnych”. Podstawę prawną stanowią także inne umowy międzynarodowe<sup>1037</sup>. „Wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy jest narzędziem międzynarodowej współpracy opierającym się na

2001 r., skłoniły państwa członkowskie UE do „przepisania” postanowień art. 13, 15 i 16 konwencji do decyzji ramowej, A. Gruszcak, *Współpraca policyjna...*, s. 120-121. Jest więc decyzja ramowa „wycinkiem” konwencji z 2000 r. i zgodnie z art. 5 decyzji utraci moc z dniem wejścia w życie we wszystkich państwach członkowskich Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

<sup>1037</sup> Są to:

- art. 1 Porozumienia z dnia 29 grudnia 2003 r. między Unią Europejską a Republiką Islandii oraz Królestwem Norwegii w sprawie stosowania niektórych postanowień Konwencji z dnia 29 maja 2000 r. o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz protokołu z 2001 r. do konwencji, Dz. Urz. UE L 26/3 z 29.1.2004 r.;
- art. 5 Umowy w sprawie wzajemnej pomocy prawnej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, Dz. Urz. UE L 181/34 z 19.7.2003 r.;
- art. 20 Drugiego protokołu dodatkowego do Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 20.4.1959 r., ETS nr 182;
- art. 9 ust. 1 lit. c) Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (1988 r.), Zbiór traktatów ONZ, t. 1582, s. 95;
- art. 19 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (2000 r.), Zbiór traktatów ONZ, t. 2225, s. 209, dok. A/RES/55/25;
- art. 49 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2003 r.), Zbiór traktatów ONZ, t. 2349, s. 41; Dok. A/58/422;
- art. 27 Konwencji o współpracy policyjnej w Europie Południowo-Wschodniej (2006 r.), rejestracja w Sekretariacie ONZ: Albania, 3 czerwca 2009 r., nr 46240.
- umowy dwustronne zawarte między zaangażowanymi państwami, np. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 939). Umowa, zgodnie z jej preambułą, uwzględnia i rozszerza zobowiązania międzynarodowe, prawo UE, w tym dorobek Schengen, oraz wewnętrzny porządek prawny współpracujących państw. Zgodnie z art. 30 umowa nie narusza praw i zobowiązań stron, wynikających z innych wiążących umów międzynarodowych, w szczególności o pomocy prawnej w sprawach karnych, o pomocy administracyjnej i prawnej w sprawach podatkowych i celnych oraz z prawa Unii Europejskiej. Art. 12 umowy przewiduje możliwość tworzenia grup operacyjno-śledczych, a art. 13 – wspólne wykonywanie obowiązków służbowych, polegające na podporządkowaniu stronie wzywającej do udzielenia wsparcia na jej terytorium funkcjonariuszy drugiej strony; podporządkowani funkcjonariusze mogą wykonywać uprawnienia władcze pod kierownictwem funkcjonariusza właściwego organu drugiej strony i na rachunek strony, na terytorium której prowadzone są czynności. Ponadto umowa reguluje także inne formy współpracy transgranicznej: wspólne patrole na terenach przygranicznych, wspólne zespoły zadaniowe, ochrona świadków i osób, operacje pod przykryciem, przesyłki niejawnie nadzorowane, obserwacja transgraniczna, pościg transgraniczny, centrum współpracy policyjnej, granicznej i celnej. Zob. więcej na temat źródeł prawa tej współpracy w UE A. Gruszcak, *Współpraca policyjna...*, s. 97 i n.

umowie pomiędzy właściwymi organami – zarówno organami sądowymi (sędziowie, prokuratorzy, sędziowie śledczy itd.), jak i organami ścigania – dwóch lub większej liczby państw, ustanowionym na określony czas i w ściśle określonym celu, po to by prowadzić postępowania przygotowawcze w sprawach karnych w jednym z zaangażowanych państw lub w kilku z nich”<sup>1038</sup>. Funkcjonariusze z różnych jurysdykcji przez uzgodniony czas działają razem w jednym zespole zlokalizowanym w jednym z państw, by dzielić informacje i dowody w prowadzonym śledztwie. Często zespoły mają charakter multidyscyplinarny. Z treści motywu pierwszego decyzji ramowej Rady wynikają podstawowe cele ustanowienia regulacji wspólnych zespołów: zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez zapobieganie i zwalczanie przestępczości w drodze ściślejszej współpracy między służbami policyjnymi, władzami celnymi i innymi właściwymi władzami państw członkowskich.

Ogólne zasady tworzenia i warunki funkcjonowania wspólnych zespołów można sprowadzić do następujących elementów:

- 1) dobrowolność tworzenia wspólnych zespołów przez państwa członkowskie (fakultatywny charakter wspólnych zespołów) i elastyczność określania warunków ich funkcjonowania – państwa członkowskie decydują o składzie, celu i okresie działania;
- 2) umowa (porozumienie) między kompetentnymi organami pochodzącymi z różnych państw jako podstawa utworzenia i działania wspólnego zespołu<sup>1039</sup>;
- 3) celowość i tymczasowość współpracy między kompetentnymi organami;
- 4) terytorialność wspólnego zespołu (działania członków wspólnego zespołu):
  - zespół powstaje w tym państwie członkowskim, w którym przewiduje się prowadzenie śledztwa;
  - wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy prowadzi działania na terytorium państwa członkowskiego zgodnie z porządkiem prawnym obowiązującym w tym państwie;

<sup>1038</sup> Załącznik do pisma Rady UE 6128/1/17 REV 1 z 14 lutego 2017 r. *Praktyczny przewodnik dla wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych*, s. 4. Przewodnik został opracowany przez unijną sieć ekspertów krajowych ds. wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (sieć JIT). Sieć została ustanowiona w 2005 r., jej zadaniem jest promowanie wykorzystywania takich zespołów przez specjalistów praktyków. Każde państwo członkowskie wyznaczyło jednego lub kilku ekspertów krajowych, którzy reprezentują dwa aspekty JIT: aspekt sądowiczy (sędziowie, prokuratorzy, ministerstwa sprawiedliwości) i aspekt ścigania (funkcjonariusze policji, ministerstwa spraw wewnętrznych). Na szczeblu krajowym eksperci ci występują w charakterze punktów kontaktowych, do których mogą się zgłaszać specjaliści praktycy chcący powołać zespół dochodzeniowo-śledczy, *ibidem*, s. 4.

<sup>1039</sup> Wzór umowy określa rezolucja Rady w sprawie wzoru umowy o powołaniu wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego (zespołu JIT) (2017/C 18/01), C 18/1 z 19.1.2017, wzór umowy dostępny: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/model-agreement-for-setting-joint-investigation-team> [dostęp 23.06.2021].

- na czele zespołu stoi przedstawiciel właściwego uczestniczącego w śledztwie organu państwa członkowskiego, na terytorium którego zespół prowadzi działania;
- kierujący zespołem działa w granicach swoich kompetencji na podstawie prawa krajowego;
- członkowie zespołu (członkowie wspierający, inaczej też członkowie oddelegowani) wykonują swoje zadania pod kierownictwem osoby kierującej zespołem, z uwzględnieniem warunków określonych przez właściwe organy państwa członkowskiego w umowie o utworzeniu zespołu;
- państwo członkowskie, na terytorium którego zespół prowadzi działania, dokonuje niezbędnych uzgodnień organizacyjnych służących podjęciu i wykonywaniu tych działań<sup>1040</sup>;
- w razie potrzeby właściwe organy państwa członkowskiego, na terytorium którego zespół prowadzi działania, występują z wnioskiem o pomoc do właściwych organów państwa członkowskiego, które nie uczestniczy w tworzeniu zespołu, lub państwa trzeciego.

Decyzja ramowa przewiduje, że członkowie wspierający wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego są uprawnieni do obecności w toku podejmowania działań śledczych w państwie członkowskim, na terytorium którego zespół prowadzi działania. Kierujący zespołem może jednak zdecydować inaczej, ze szczególnych przyczyn, zgodnie z prawem obowiązującym w państwie członkowskim, na terytorium którego zespół prowadzi działania. Kierujący zespołem może powierzyć członkom wspierającym wspólnego zespołu, zgodnie z prawem państwa członkowskiego, na terytorium którego zespół prowadzi działania, zadanie podjęcia niektórych działań śledczych, jeśli zostaje to zatwierdzone uprzednio przez właściwe organy uczestniczących państw członkowskich<sup>1041</sup>. Decyzja reguluje także uprawnienie członków wspierających do wystąpienia z wnioskiem do właściwych organów swojego państwa o podjęcie na jego terytorium niezbędnych działań śledczych wymaganych przez zespół, które prowadzone się zgodnie z warunkami określonymi dla prowadzenia śledztwa krajowego. Członek wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego może także, w zgodzie z jego prawem krajowym i w granicach swoich kompetencji, dostarczyć zespołowi informacji dostępnych w państwie członkowskim, które wyznaczyło go do wspierania zespołu w prowadzonych przez zespół dochodzeniach (wymiana informacji w ramach zespołu)<sup>1042</sup>.

<sup>1040</sup> Art. 1 ust. 3 lit. a-c decyzji ramowej 2002/465/WSiSW.

<sup>1041</sup> Art. 1 ust. 5 i 6 decyzji ramowej 2002/465/WSiSW.

<sup>1042</sup> Wskazane uprawnienia członków zespołu były głównymi innowacjami wprowadzonymi w Konwencji z 2000 r. o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, z którymi łączono wysokie oczekiwania w odniesieniu do skuteczności tego instrumentu współpracy, zob. L. Block, *EU joint investigation...*, s. 89.

Implementacja decyzji ramowej i konwencji do krajowego porządku prawnego nastąpiła przez wprowadzenie odpowiednich regulacji w rozdziale 62 *Pomoc prawna i doręczenia w sprawach karnych* ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (dalej k.p.k.)<sup>1043</sup>. Należy jednak zacząć od wskazania ogólnej zasady udzielania pomocy prawnej. Zgodnie z art. 588 § 2. k.p.k. sąd i prokurator odmawiają udzielenia pomocy prawnej i przekazują odmowę właściwym organom obcego państwa, jeżeli żądana czynność byłaby sprzeczna z zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej albo naruszałaby jej suwerenność. Generalnie można zatem założyć, że deterytorializacja *per se* w tym kontekście nie stoi w sprzeczności z tą zasadą.

W świetle art. 589b § 1 k.p.k. wspólny zespół śledczy jest formą pomocy prawnej w postępowaniu przygotowawczym między polskimi organami uprawnionymi do prowadzenia tego postępowania oraz właściwymi organami państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub innego państwa, jeżeli pozwala na to umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, albo na zasadach wzajemności. Zespół powołują, w drodze porozumienia, Prokurator Generalny oraz właściwy organ współpracującego państwa, na potrzeby określonego postępowania przygotowawczego, na czas oznaczony. Porozumienie powinno określać: 1) przedmiot, cel, miejsce i okres współpracy; 2) skład zespołu, ze wskazaniem osoby kierującej; 3) zadania poszczególnych członków zespołu. W porozumieniu o powołaniu zespołu można zastrzec możliwość dopuszczenia do prac w zespole, w określonych warunkach, przedstawiciela instytucji międzynarodowej powołanej do zwalczania przestępczości.

Jeżeli współpraca odbywa się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zespół określony jest „zespołem polskim”<sup>1044</sup>. Pracami zespołu polskiego kieruje polski prokurator. W skład zespołu polskiego mogą wchodzić inni polscy prokuratorzy i przedstawiciele innych organów uprawnionych do prowadzenia śledztwa oraz funkcjonariusze właściwych organów państwa współpracującego (funkcjonariusze delegowani). Do czynności w postępowaniu przygotowawczym wykonywanych w ramach zespołu polskiego stosuje się przepisy prawa krajowego<sup>1045</sup>. Funkcjonariusze delegowani mogą być obecni

<sup>1043</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.

<sup>1044</sup> Katalog przyczyn uzasadniających powołanie „zespołu polskiego” ma charakter otwarty. W szczególności jest to uzasadnione, gdy: „1) w toku prowadzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo o charakterze terrorystycznym, handlu ludźmi, obrotu środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi lub ich prekursorami albo o inne ciężkie przestępstwo ujawniono, że sprawca działał lub następstwa jego czynu wystąpiły na terytorium innego państwa i zachodzi potrzeba wykonania czynności śledztwa na terytorium tego państwa lub z udziałem jego organu; 2) prowadzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej postępowanie przygotowawcze pozostaje w związku przedmiotowym lub podmiotowym z postępowaniem przygotowawczym o przestępstwo wymienione w pkt 1, prowadzonym na terytorium innego państwa i zachodzi potrzeba wykonania większości czynności śledztwa w obu postępowaniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>1045</sup> Z zastrzeżeniem § 5-8 oraz art. 589e k.p.k.

przy wszystkich czynnościach procesowych wykonywanych w ramach zespołu polskiego, chyba że w szczególnym wypadku, uzasadnionym potrzebą ochrony ważnego interesu Rzeczypospolitej Polskiej lub praw jednostki, osoba kierująca tym zespołem zarządzi inaczej. Za zgodą stron porozumienia o utworzeniu zespołu polskiego osoba kierująca tym zespołem może powierzyć funkcjonariuszowi delegowanemu wykonanie określonej czynności śledztwa, z wyłączeniem wydawania postanowień przewidzianych w kodeksie postępowania karnego. W takim wypadku w czynności uczestniczy polski członek zespołu i sporządza z niej protokół. Jeżeli zachodzi potrzeba wykonania czynności śledztwa na terytorium państwa współpracującego, z wnioskiem o pomoc prawną zwraca się do właściwej instytucji lub organu funkcjonariusz delegowany przez to państwo. W granicach określonych w porozumieniu o powołaniu zespołu polskiego przedstawiciel instytucji międzynarodowej może być obecny przy wszystkich czynnościach procesowych wykonywanych w ramach zespołu polskiego, chyba że w szczególnym wypadku, uzasadnionym potrzebą ochrony ważnego interesu Rzeczypospolitej Polskiej lub praw jednostki, osoba kierująca tym zespołem zarządzi inaczej. Nie ma podstawy prawnej do upoważnienia do powierzenia przedstawicielowi instytucji międzynarodowej wykonania określonej czynności śledztwa.

Jeżeli zachodzi potrzeba delegowania polskiego prokuratora lub przedstawiciela innego organu uprawnionego do prowadzenia śledztwa do zespołu na terytorium innego państwa współpracującego (na którego terytorium odbywa się współpraca zespołu), o delegowaniu decyduje odpowiednio Prokurator Generalny albo inny właściwy organ<sup>1046</sup>. Członkowi takiego zespołu, będącemu polskim prokuratorem, przysługują uprawnienia prokuratora państwa obcego. Instytucje i organy Rzeczypospolitej Polskiej udzielają niezbędnej pomocy polskiemu członkowi zespołu w granicach i z zastosowaniem przepisów prawa krajowego.

Decyzja ramowa reguluje także odpowiedzialność oddelegowanych funkcjonariuszy. W zakresie odpowiedzialności karnej art. 2 decyzji ramowej przewiduje, że przy wykonywaniu swoich obowiązków na terytorium państwa operacji oddelegowani funkcjonariusze są uznawani – w odniesieniu do przestępstw popełnionych przeciwko nim lub przez nich – za funkcjonariuszy tego państwa. Przepis art. 3 decyzji określa zasady ponoszenia odpowiedzialności cywilnej. Zostały one implementowane przez art. 589f § 1 k.p.k., zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez członka zespołu w związku z wykonywanymi czynnościami odpowiada państwo, które go delegowało, na zasadach określonych w przepisach państwa, na którego terytorium odbywała się współpraca zespołu. Jeżeli szkoda wyrządzona innej osobie jest następstwem działania lub zaniechania członka zespołu delegowanego przez inne państwo współpracujące, kwotę

---

<sup>1046</sup> Art. 589d § 1 k.p.k.

pieniężną stanowiącą równowartość odszkodowania tymczasowo wypłaca poszkodowanemu właściwy organ państwa, na którego terytorium odbywała się współpraca zespołu. Wypłacona kwota pieniężna podlega zwrotowi organowi, który ją tymczasowo wypłacił, na jego wniosek.

Zaangażowanie unijnych organów do działań o charakterze operacyjnym możliwe jest dzięki formule zawartej w art. 1 ust. 12 decyzji ramowej. Dotyczy to takich agencji i organów UE jak Eurojust, Europol i OLAF. Warunki uczestnictwa pracowników personelu agencji określone są w umowie w sprawie utworzenia takiego zespołu. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/794 personel Europolu ma wspierać wszystkie działania i wymianę informacji z członkami wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego, w zakresie ograniczonym prawem państw członkowskich, w których działa określony wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy. Rozporządzenie nie przyznaje pracownikom Europolu uprawnień wykonawczych.

Zaletą wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych jest przede wszystkim bezpośredniość: możliwość bezpośredniego gromadzenia i wymiany informacji i dowodów, bez konieczności wykorzystywania tradycyjnych kanałów wzajemnej pomocy prawnej, a także obecność i uczestnictwo członków wspierających zespołu – w granicach przewidzianych prawem krajowym lub określonych przez szefa zespołu – w czynnościach postępowania przygotowawczego prowadzonych poza ich państwem pochodzenia<sup>1047</sup>. W literaturze wskazuje się także na przeszkody prawne i faktyczne, które podważają funkcjonowanie zespołów zgodnie z założeniami unijnego ustawodawcy. Są to: dualność przepisów prawa UE regulujących utworzenie i funkcjonowanie wspólnych zespołów i związana z ich charakterem kwestia introdukcji do prawa krajowego<sup>1048</sup>, różnice w krajowych przepisach prawa karnego, mnogość kategorii uczestników uprawnionych do udziału we wspólnych zespołach, ograniczenia nałożone na unijne organy współpracy (Europol i Eurojust), niski poziom wzajemnego zaufania i narodowe ambicje państw członkowskich<sup>1049</sup>. Ostatecznie jednak z upływem czasu ta forma współpracy zaczęła być skutecznie wykorzystywana przez właściwe organy państw członkowskich, choć nadal nie jest tak popularna jak inne formy transgranicznej działalności.

<sup>1047</sup> *Praktyczny przewodnik...*, s. 4.

<sup>1048</sup> Przepisy regulujące działanie wspólnych zespołów są zawarte w wielu aktach prawnych (zob. wyżej wskazane umowy międzynarodowe), które dotyczą w szczególności współpracy z właściwymi organami państw spoza Unii Europejskiej.

<sup>1049</sup> A. Gruszczak, *Współpraca policyjna...*, s. 124-127; *idem*, *Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze...*, s. 85-89. Szerzej o przeszkodach w transgranicznej współpracy policyjnej zob. L. Block, *EU joint investigation...*, s. 93-95. Autor pisze przede wszystkim o różnicach w systemach prawnych (różnicach proceduralnych) i o braku świadomości tych różnic, a także o odmiennych rozwiązaniach instytucjonalnych. W Polsce pierwszy wspólny zespół powstał w 2009 r., do 2017 było ich 18.



### 3.9.2. Wspólne zespoły ds. dochodzeń specjalnych

Podstawy do tworzenia wspólnych zespołów ustanawia także Konwencja neapolitańska II obejmująca pomoc wzajemną i współpracę pomiędzy organami krajowymi w zakresie zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw przeciwko zasadom celnym Unii Europejskiej i krajów UE<sup>1050</sup>. Należą one zgodnie z terminologią konwencji do „szczególnych form współpracy” z uwagi na transgraniczny charakter. Przepis art. 28 konwencji przewiduje, że konwencja nie zobowiązuje władz państw członkowskich do udzielania sobie pomocy wzajemnej, jeżeli pomoc taka może szkodzić porządkowi publicznemu lub innym istotnym interesom zainteresowanego państwa, w szczególności w zakresie ochrony danych, lub gdy zakres akcji, o której przeprowadzenie wystąpiono z wnioskiem, w szczególności w ramach specjalnych form współpracy przewidzianych w tytule IV, jest wyraźnie nieproporcjonalny w stosunku do wagi domniemanego naruszenia. W podobnym wypadku można odmówić udzielenia pomocy w całości albo częściowo, bądź można ją uzależnić od spełnienia pewnych warunków. Każdą odmowę udzielenia pomocy należy uzasadnić. Zgodnie z art. 24 konwencji wspólne zespoły ds. dochodzeń specjalnych, z siedzibą w jednym z państw członkowskich, tworzą organy dwóch albo większej liczby państw na podstawie porozumienia. Wspólne zespoły składają się z funkcjonariuszy będących specjalistami w odpowiednich dziedzinach. Zadaniami wspólnego zespołu ds. dochodzeń specjalnych są: prowadzenie trudnych dochodzeń w przypadkach szczególnych naruszeń, wymagających jednocześnie skoordynowanych działań w zainteresowanych państwach członkowskich, koordynacja wspólnych działań w celu zapobiegania lub wykrywania szczególnego typu naruszeń i uzyskanie informacji na temat zamieszanych w nie osób, ich otoczenia i stosowanych metod. Konwencja określa, że wspólne zespoły ds. dochodzeń specjalnych działają na następujących warunkach ogólnych: a) tworzone są one jedynie w określonym celu i na ograniczony, określony czas; b) zespołem kieruje funkcjonariusz państwa członkowskiego, na terytorium którego działa zespół; c) uczestniczący funkcjonariusze przestrzegają prawa państwa członkowskiego, na terytorium którego działa zespół; d) państwo członkowskie, na terytorium którego działa zespół, podejmuje organizacyjne działania umożliwiające mu działanie. Udział w zespole nie daje wchodzącym z jego skład oficerom uprawnień do działania na terytorium innego państwa członkowskiego.

### 3.9.3. Zespoły wsparcia w dziedzinie azylu

W rozporządzeniu ustanawiającym Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO) została uregulowana kwestia organizacji i funkcjonowania zespołów

<sup>1050</sup> Wdraża ją ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 505 ze zm.

wsparcia w dziedzinie azylu (*asylum support teams*<sup>1051</sup>). Ich utworzenie, oddelegowanie na terytoria państw członkowskich i koordynacja działania leży w kompetencji Urzędu, a celem współpracy państw członkowskich (ich funkcjonariuszy) i Urzędu (personelu Urzędu) jest umożliwienie udzielenia szybkiego i skutecznego wsparcia operacyjnego państwom członkowskim, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją<sup>1052</sup>. W tym celu rozporządzenie, oprócz samych zespołów wsparcia w dziedzinie azylu, reguluje także inne elementy struktury składającej się na ten specjalny mechanizm współpracy. Należą do nich krajowe punkty kontaktowe (*national contact point*), które wyznacza każde państwo członkowskie. Są one odpowiedzialne za komunikację z Urzędem we wszystkich sprawach dotyczących zespołów wsparcia w dziedzinie azylu<sup>1053</sup>. Również na poziomie unijnym działa punkt kontaktowy, który tworzą eksperci wyznaczeni przez dyrektora wykonawczego<sup>1054</sup>. Są oni odpowiedzialni za koordynację działania zespołów wsparcia w dziedzinie azylu, pełnią także funkcje kontrolne i nadzorcze. Dyrektor wykonawczy może zezwolić punktowi kontaktowemu na poziomie Unii na udział w rozstrzygnięciu sporów dotyczących realizacji planu operacyjnego i oddelegowania zespołów wsparcia w dziedzinie azylu. Punkt kontaktowy występuje w imieniu Urzędu we wszystkich kwestiach z zakresu oddelegowania zespołów wsparcia w dziedzinie azylu. W szczególności: a) pełni rolę pośrednika między Urzędem a przyjmującym państwem członkowskim; b) pełni rolę pośrednika między Urzędem a członkami zespołów wsparcia w dziedzinie azylu, zapewniając, w imieniu Urzędu, wsparcie w odniesieniu do wszelkich kwestii związanych z warunkami oddelegowania tych zespołów; c) monitoruje prawidłową realizację planu operacyjnego; oraz d) składa Urzędowi sprawozdanie ze wszystkich aspektów oddelegowania zespołów wsparcia w dziedzinie azylu. Wykonując swoje zadania, punkt kontaktowy na poziomie Unii przyjmuje instrukcje wyłącznie od Urzędu.

Rozporządzenie nie zawiera definicji legalnej zespołów wsparcia w dziedzinie azylu, wskazuje natomiast ogólnie ich skład personalny i profil działania, określając także granice kompetencji członków zespołu. W skład zespołu wchodzi eksperci ds. azylu. To szerokie sformułowanie zawiera w sobie różne kategorie osób wskazane w planie operacyjnym. Praktyka EASO pokazuje, że są to: eksperci krajowi pochodzący

<sup>1051</sup> Na stronie internetowej EASO określone jako *Joint Processing Support Teams*, co jednoznacznie sugeruje rolę jaką wspólne zespoły, a dokładnie ich członkowie odgrywają w praktyce.

<sup>1052</sup> Zob. art. 10 lit. c) i motyw 15 preambuły rozporządzenia 439/2010. Ze względu na swój charakter zespoły wsparcia w dziedzinie azylu należy zaliczyć do środków w ramach „special support: tailor-made assistance, capacity building, relocation, specific support and special quality control tools” i „emergency support: organising solidarity for Member States subject to particular pressures by providing temporary support and assistance to repair or rebuild asylum and reception system”, <https://www.easo.europa.eu/operational-support/types-operations> [dostęp 15.06.2021].

<sup>1053</sup> Art. 19 rozporządzenia 439/2010.

<sup>1054</sup> Art. 20 rozporządzenia 439/2010.

z państw członkowskich (z rezerwy krajowej), eksperci krajowi pochodzący z państw stowarzyszonych, indywidualni eksperci, personel EASO, oddelegowani eksperci krajowi i eksperci kontraktowi<sup>1055</sup>. Eksperti ds. azylu pochodzą z rezerwy interwencyjnej w dziedzinie azylu (*Asylum Intervention Pool*), która jest tworzona przez zarząd agencji (w drodze decyzji podjętej większością trzech czwartych głosów członków posiadających prawo głosu) na wniosek dyrektora wykonawczego. Decyzja określa profile i łączną liczbę ekspertów udostępnianych na potrzeby tworzenia zespołów wsparcia w dziedzinie azylu. W ramach rezerwy interwencyjnej w dziedzinie azylu Urząd ustanawia także wykaz tłumaczy ustnych<sup>1056</sup>. Udział państw członkowskich w rezerwie interwencyjnej w dziedzinie azylu odbywa się za pośrednictwem rezerwy krajowych ekspertów (*a national expert pool*).

Zakres zadań zespołów ogólnie został określony jako „pomoc techniczna” – „zespoły wsparcia w dziedzinie azylu służą wiedzą fachową, w szczególności w zakresie usług tłumaczenia ustnego, informacji o krajach pochodzenia oraz wiedzy w zakresie rozpatrywania spraw azylowych i zarządzania nimi”<sup>1057</sup>. Na status członków zespołów wsparcia w dziedzinie azylu należy patrzeć przez pryzmat pozycji i zadań samej agencji: Urząd nie ma żadnych uprawnień w zakresie podejmowania decyzji przez organy azylowe państw członkowskich w sprawie indywidualnych wniosków o przyznanie ochrony

---

<sup>1055</sup> Zob. np. *The Operating Plan agreed by EASO and the Republic of Lithuania on 15 July 2021*, 5.2. *Composition of Asylum Support Teams – categories of resources*: „The Asylum Support Teams may consist of the following categories of resources, being members of the Asylum Support Teams: (a) Member States experts, i.e. experts made available through contributions to the Asylum Intervention Pool by EU Member States via national expert pools on the basis of defined profiles, in accordance with Article 15 of the EASO Founding Regulation; (b) Associate Countries experts, i.e. experts made available through contributions to the Asylum Intervention Pool by associate countries referred to in Article 49 of the EASO Founding Regulation, with which the European Union has an arrangement in place on the modalities of its participation in EASO’s work. Currently such arrangements have been concluded with the Kingdom of Norway, the Principality of Liechtenstein, the Swiss Confederation, and the Republic of Iceland; (c) Individual experts, i.e. experts made available through contributions to the Asylum Intervention Pool by EU Member States via national expert pools on the basis of defined profiles, in accordance with Article 15 of the EASO Founding Regulation, but whereby the Member State does not have an employment relationship with the individual expert; (d) EASO staff members, i.e. statutory staff employed by the Agency (temporary and contract staff) subject to the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union; (e) Seconded National Experts (SNEs), i.e. experts employed by a national, regional or local public administration of an EU Member State or an associate country or by a public inter-governmental organisation and seconded to the Agency for the provision of support to its operational activities; (f) Experts on contract, i.e. individuals providing services in relation to the Plan or other experts on contract i.e. individuals providing services in relation to the Plan upon conclusion of a public contract between the Agency and the legal entity with which these individuals have an employment and/or contractual relationship, including temporary agency workers”.

<sup>1056</sup> Art. 15 rozporządzenia 439/2010. Ta sama procedura ma zastosowanie w przypadku wszelkich późniejszych zmian profili i łącznej liczby ekspertów wchodzących w skład rezerwy interwencyjnej w dziedzinie azylu.

<sup>1057</sup> Art. 14 rozporządzenia 439/2010.

międzynarodowej<sup>1058</sup>. Upnień do podejmowania rozstrzygnięć nie mają także członkowie zespołów wsparcia w dziedzinie azylu, choć praktyka w tym względzie odbiegała od formalnego mandatu EASO i zespołów.

W art. 17 rozporządzenia nr 439/2010 uregulowano procedurę podejmowania decyzji o oddelegowaniu. Wsparcie w postaci utworzenia i oddelegowania zespołu wsparcia w dziedzinie azylu jest udzielane na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego. Wnioskujące państwo lub państwa członkowskie przedstawiają opis sytuacji<sup>1059</sup>, wskazują cele wniosku o oddelegowanie i określają wymogi dotyczące oddelegowania, które następnie zostają uzgodnione w planie operacyjnym. Wraz z rozporządzeniem, które określa ramy prawne (ogólne warunki i zasady) pomocy technicznej i operacyjnej, plan operacyjny stanowi podstawę prawną działania zespołów wsparcia w dziedzinie azylu na terytoriach państw członkowskich.

O każdym wniosku o oddelegowanie zespołów wsparcia w dziedzinie azylu dyrektor wykonawczy bezzwłocznie informuje zarząd agencji.

Decyzję w sprawie wniosku o oddelegowanie zespołów wsparcia w dziedzinie azylu (jednego lub kilku) podejmuje dyrektor wykonawczy. Zgodnie z rozporządzeniem powinien zrobić to jak najszybciej, nie później niż w terminie pięciu dni roboczych od daty otrzymania wniosku. Dyrektor na piśmie, podając uzasadnienie, powiadamia jednocześnie wnioskujące państwo członkowskie i zarząd o swojej decyzji. Kolejnym etapem procesu współpracy jest uzgodnienie i sporządzenie planu operacyjnego. Stronami tego porozumienia administracyjnego/umowy administracyjnej (nie jest to jednostronny akt, mowa jest o uzgodnieniu) jest agencja (reprezentowana przez dyrektora wykonawczego) i wnioskujące państwo członkowskie, reprezentowane zwykle zgodnie z prawem krajowym przez organ centralny. Plan operacyjny szczegółowo określa warunki oddelegowania zespołów wsparcia w dziedzinie azylu, następujące elementy składają się na jego treść: a) opis sytuacji wraz ze sposobem postępowania, a także cele oddelegowania, w tym cel operacyjny; b) przewidywany okres oddelegowania zespołów; c) geograficzny obszar odpowiedzialności we wnioskującym państwie członkowskim, do którego zespoły zostaną oddelegowane; d) opis zadań i specjalne instrukcje dla członków zespołów, w tym instrukcje dotyczące baz danych, z których mają prawo korzystać, i sprzętu, jaki mogą posiadać w przyjmującym państwie członkowskim; oraz e) skład zespołów (biorąc pod uwagę szczególne okoliczności, w jakich znajduje się wnioskujące państwo członkowskie). Wszelkie zmiany lub dostosowania planu operacyjnego wymagają zgody zarówno dyrektora wykonawczego, jak i wnioskującego państwa członkowskiego.

<sup>1058</sup> Art. 2 ust. 6 rozporządzenia 439/2010.

<sup>1059</sup> W razie potrzeby dyrektor wykonawczy może wysłać ekspertów Urzędu w celu dokonania oceny sytuacji we wnioskującym państwie członkowskim.

Bezzwłocznie po uzgodnieniu planu dyrektor wykonawczy informuje państwa członkowskie udostępniające ekspertów w celu oddelegowania o wymaganej liczbie i profilach ekspertów. Informacje te dostarczane są na piśmie krajowym punktem kontaktowym i zawierają przewidzianą datę oddelegowania. Krajowe punkty kontaktowe otrzymują również egzemplarz planu operacyjnego (w razie zmiany także egzemplarz zmienionego lub dostosowanego planu operacyjnego).

Potencjał operacyjny EASO zależy głównie<sup>1060</sup> od woli współpracujących państw członkowskich i ciągle jest niewystarczający, choć w ostatnich kilku latach liczba delegowanych ekspertów krajowych znacząco wzrosła<sup>1061</sup>. Państwo członkowskie pochodzenia (*home Member State*) zachowuje autonomię w wyborze liczby i profili ekspertów z rezerwy krajowej oraz określaniu okresu ich oddelegowania. Na wniosek Urzędu państwa członkowskie umożliwiają oddelegowanie tych ekspertów (*Member States shall make those experts available for deployment*) – o ile nie znajdują się w sytuacji poważnie wpływającej na możliwość realizowania zadań krajowych, np. sytuacji powodującej brak wystarczającej liczby personelu do realizacji procedur określania statusu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Na wniosek Urzędu państwa członkowskie możliwie najszybciej przekazują informacje o liczbie, nazwiskach i profilach ekspertów wchodzących w skład rezerwy krajowej, których są w stanie jak najszybciej udostępnić, aby mogli oni być włączeni do zespołu wsparcia w dziedzinie azylu.

W zakresie odpowiedzialności cywilnej art. 21 rozporządzenie nr 439/2010 przewiduje, że za szkody spowodowane przez członków zespołu wsparcia w dziedzinie azylu w czasie wykonywania działań odpowiedzialne jest przyjmujące państwo członkowskie, zgodnie ze swoim prawem krajowym. Regres do państwa rodzimego możliwy jest w przypadku wyrządzenia szkody wskutek rażącego niedbalstwa lub działania umyślnego. Przyjmujące państwo członkowskie może zwrócić się do państwa członkowskiego pochodzenia w celu uzyskania od niego zwrotu wszelkich kwot wypłaconych ofiarom lub osobom uprawnionym w ich imieniu. Bez uszczerbku dla wykonywania swoich praw względem stron trzecich każde państwo członkowskie zrzeka się wszelkich roszczeń odszkodowawczych wobec przyjmującego państwa członkowskiego lub każdego innego państwa członkowskiego, chyba że szkody nastąpiły na skutek rażącego zaniedbania lub

<sup>1060</sup> EASO ma własny personel, który jednak w porównaniu z potrzebami pomocy operacyjnej jest niewystarczający. Z raportów rocznych na temat funkcjonowania EASO wynika, że w momencie uruchomienia działalności agencji jej stan osobowy liczył 58 pracowników (na koniec 2012 r.), w szczycie tzw. kryzysu migracyjnego w Europie (2015/2016) – 136 osób, w 2020 r. – 380 osób.

<sup>1061</sup> Dane z raportów rocznych wskazują, że w 2016 r. 170 ekspertów krajowych było zaangażowanych w działalność w hotspotach we Włoszech i 489 ekspertów krajowych w Grecji. W raporcie z działalności EASO w 2020 r. czytamy, że zgodnie z planem operacyjnym dla Grecji wsparcia udzielało 639 ekspertów w 40 lokacjach, ponadto coraz szersze pod względem merytorycznym i podmiotowym wsparcie było udzielane we Włoszech, na Cyprze, Malcie i w Hiszpanii, <https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/AnnualGeneralReport2020-EASO.pdf> [dostęp 15.07.2021].

umyślnego działania. Wszelkie spory między państwami członkowskimi dotyczące stosowania powyższych regulacji, które nie mogą być rozwiązane w drodze negocjacji, są przez nie przedkładane Trybunałowi Sprawiedliwości zgodnie z art. 273 TFUE. W zakresie odpowiedzialności karnej członków zespołu wsparcia w dziedzinie azylu traktuje się tak samo jak urzędników przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do wszelkich ewentualnych przestępstw popełnionych przeciwko nim lub przez nich<sup>1062</sup>.

### **3.10. Wspólne zespoły rozmieszczane przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej**

#### **3.10.1. Pojęcie i rodzaje zespołów oraz pojęcie członka zespołu**

Na podstawie rozporządzenia 2019/1896 częścią Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej jest stała służba Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Pojęcie stałej służby i personelu operacyjnego zostało już wyjaśnione. Kolejnymi istotnymi z punktu widzenia deterytorializacji administracji publicznej pojęciami są: pojęcie i rodzaje zespołów tworzonych w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, definicja „członka zespołu” i zakresu jego uprawnień wykonawczych, a także procedura rozmieszczania zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej<sup>1063</sup>. Zanim jednak przejdziemy do ich analizy, należy wyjaśnić bliżej modułowy charakter składu stałej służby, który pozostaje w bezpośrednim związku z procesem rozmieszczeń.

Pierwsza kategoria (kategoria 1) to personel statutowy, który oznacza „personel zatrudniony przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej zgodnie z regulaminem pracowniczym urzędników Unii Europejskiej (zwanym dalej «regulaminem pracowniczym») i warunkami zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (zwanymi dalej «warunkami zatrudnienia»), określonymi w rozporządzeniu Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 (34)”<sup>1064</sup>. Personel ten stanowi wkład Agencji do stałej służby (art. 55 ust. 1), a zarazem własny skuteczny i sprawny pion operacyjny Agencji<sup>1065</sup>.

Drugą kategorię personelu operacyjnego (kategoria 2) stanowi personel długoterminowo oddelegowany do Agencji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 56 rozporządzenia 2019/1896. Jest to pierwsza z postaci obligatoryjnego wkładu państw członkowskich do stałej służby<sup>1066</sup>. Zobowiązania w zakresie liczebności długoterminowo

<sup>1062</sup> Art. 22 rozporządzenia 439/2010.

<sup>1063</sup> Proces rozmieszczenia określony w rozporządzeniu 2019/1896 następuje począwszy od 1 stycznia 2021.

<sup>1064</sup> Art. 2 pkt 15 rozporządzenia 439/2010.

<sup>1065</sup> Komisja Europejska, Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej..., s. 7.

<sup>1066</sup> Zgodnie z art. 56 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896 wszystkie państwa członkowskie są odpowiedzialne za nieprzerwane wnoszenie wkładu w postaci członków personelu operacyjnego w charakterze oddelegowanych członków zespołów zgodnie z załącznikiem II. Jedyne Lichtenstein wnosi wkład w postaci

oddelegowanego personelu każdego roku aż do osiągnięcia określonego maksimum partycypacji określa załącznik II do rozporządzenia 2019/1896. Czas trwania indywidualnego oddelegowania wynosi 24 miesiące. Za zgodą rodzimego państwa członkowskiego i Agencji indywidualne oddelegowanie można jednokrotnie przedłużyć o kolejne 12 miesięcy lub 24 miesiące. Procedurę długoterminowego oddelegowania reguluje art. 56 ust. 4 rozporządzenia 2019/1896. Do 30 czerwca każdego roku każde państwo członkowskie wskazuje spośród swojego personelu operacyjnego kandydatów do oddelegowania zgodnie z określonymi liczbami i profilami członków personelu ustalonymi przez zarząd na kolejny rok. Po weryfikacji zgodności profilu i umiejętności językowych, do 15 września każdego roku Agencja zatwierdza zaproponowanych kandydatów albo ich odrzuca<sup>1067</sup> i wówczas zwraca się do państwa członkowskiego o zaproponowanie innych kandydatów do oddelegowania. Limit osób długoterminowo oddelegowanych musi być przez państwa członkowskie wypełniony także wtedy, gdy ze względu na działanie siły wyższej określony członek personelu operacyjnego nie może zostać oddelegowany lub nie jest w stanie kontynuować oddelegowania. W takiej sytuacji państwo członkowskie ma obowiązek zastąpić go innym członkiem personelu operacyjnego posiadającym wymagany profil.

Trzecia kategoria stałej służby (kategoria 3) to personel z państw członkowskich udostępniany Agencji na potrzeby rozmieszczeń krótkoterminowych. Wkład do stałej służby polega w tym przypadku na wyznaczeniu, do dnia 30 czerwca każdego roku, funkcjonariuszy straży granicznej i innego odpowiedniego personelu i umieszczeniu tych osób we wstępnym krajowym wykazie dostępnego personelu operacyjnego na potrzeby rozmieszczeń krótkoterminowych (zgodnie z wkładami określonymi w załączniku III do rozporządzenia oraz zgodnie z określonymi liczbami według profili członków personelu ustalonymi przez zarząd Agencji na kolejny rok zgodnie z art. 54 ust. 4 rozporządzenia). Wstępne krajowe wykazy wyznaczonego personelu operacyjnego przekazuje się Agencji w celu weryfikacji. Ostateczny skład wykazu rocznego jest potwierdzany po zakończeniu corocznych dwustronnych negocjacji między Agencją a państwem członkowskim, do dnia 1 grudnia danego roku. Rozmieszczenia krótkoterminowe oznaczają dostępność wyznaczonego członka personelu operacyjnego przez okres do 4 miesięcy w roku kalendarzowym. Państwa członkowskie mogą jednak postanowić o rozmieszczeniu indywidualnych członków personelu na okres powyżej 4 miesięcy. Takie przedłużenie zalicza się na poczet odrębnego wkładu tego państwa członkowskiego

---

proporcjonalnego wsparcia finansowego. Polska ze swoją kontrybucją docelowo 100 funkcjonariuszy zajmuje piąte miejsce wśród państw uczestniczących w ESGP (UE+).

<sup>1067</sup> Następuje to nie tylko w przypadku niezgodności z wymaganymi profilami czy niewystarczających umiejętności językowych, ale też przewinień lub naruszenia obowiązujących przepisów podczas poprzednich rozmieszczeń.

w odniesieniu do tego samego profilu lub innego wymaganego profilu, jeżeli członek personelu posiada niezbędne umiejętności.

Czwarta kategoria stałego personelu (kategoria 4) to rezerwa szybkiego reagowania składająca się z personelu z państw członkowskich gotowego do rozmieszczenia na potrzeby szybkich interwencji na granicy. Udostępnienie tej kategorii personelu ma charakter subsydiarny i następuje dopiero wtedy, gdy na potrzeby konkretnej szybkiej interwencji na granicy w pełni rozmieszczono już personel operacyjny kategorii 1, 2 i 3. Każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za zapewnienie dostępności członków personelu operacyjnego w liczbie i zgodnie z odpowiednimi profilami ustalonymi przez zarząd Agencji na kolejny rok, na wniosek Agencji w granicach określonych w załączniku IV do rozporządzenia. Każdy członek personelu operacyjnego musi być dostępny przez okres do 4 miesięcy w roku kalendarzowym.

Stać służba (personel operacyjny) jest rozmieszczana w ramach zespołów. Koncepcja wspólnych zespołów, w ramach których współpracują funkcjonariusze pochodzący z różnych państw, nie jest w działalności Frontexu koncepcją nową. Europejskie zespoły straży granicznych stanowiły odpowiedź na nowe wyzwania i rosnące potrzeby w zakresie EZZG. W świetle rozporządzenia nr 2007/2004<sup>1068</sup> były to zespoły szybkiej interwencji na granicy (*Rapid Border Intervention Teams – RABIT*)<sup>1069</sup> oraz zespoły, które były oddelegowywane podczas wspólnych operacji i projektów pilotażowych. Składały się one z funkcjonariuszy straży granicznej państwa przyjmującego i funkcjonariuszy straży granicznych innych państw członkowskich.

<sup>1068</sup> W brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 304/1 z 22.11.2011 r.). Zgodnie z definicją legalną „europejskie zespoły straży granicznych” oznaczały: „do celów art. 3, art. 3b, art. 3c, art. 8 i art. 17 – zespoły, które mają zostać oddelegowywane podczas wspólnych operacji i projektów pilotażowych; do celów art. 8a-8g – zespoły, które mają być oddelegowane do udziału w szybkich interwencjach na granicy («szybkie interwencje») w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 863/2007 (18), a do celów art. 2 ust. 1 lit. ea) i g) oraz art. 5 – zespoły, które mają być oddelegowywane podczas wspólnych operacji, projektów pilotażowych oraz szybkich interwencji”.

<sup>1069</sup> Ten rodzaj współpracy przewidywało rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy (Dz. Urz. UE L 199/30 z 31.7.2007 r.). Przedmiotem tego rozporządzenia było ustanowienie mechanizmu służącego zapewnieniu szybkiej pomocy operacyjnej przez ograniczony okres, w postaci zespołów szybkiej interwencji na granicy, wnioskującemu o to państwu członkowskiemu znajdującemu się pod nagłą i wyjątkową presją, zwłaszcza w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium państwa członkowskiego na określonych odcinkach granic zewnętrznych. Rozporządzenie określało zadania, jakie mają być wykonywane przez członków zespołów, i uprawnienia, z jakich mogą oni korzystać podczas prowadzenia działań w państwie członkowskim innym niż ich własne.



Rozporządzenie 2016/1624 regulowało funkcjonowanie „zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej”, które zdefiniowane były jako „zespoły złożone z funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu z uczestniczących państw członkowskich, w tym funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu oddelegowanych jako eksperci krajowi przez państwa członkowskie do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, rozmieszczane w czasie wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicy oraz w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami”. Jedną z nowości wprowadzonych w rozporządzeniu z 2016 r. był obowiązek utrzymywania rezerwy szybkiego reagowania obejmującej łącznie co najmniej 1500 funkcjonariuszy straży granicznej pochodzących z państw członkowskich (wyznaczanych przez państwa członkowskie). Rezerwa szybkiego reagowania stanowiła stały korpus oddany do natychmiastowej dyspozycji Agencji, który mógł być rozmieszczony z każdego państwa członkowskiego w ciągu pięciu dni od uzgodnienia planu operacyjnego przez dyrektora wykonawczego i przyjmujące państwo członkowskie. W tym celu każde państwo członkowskie udostępniało co roku Agencji określoną liczbę funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu. Ich profile określała decyzja zarządu. Funkcjonariuszy z rezerwy szybkiego reagowania można było wykorzystać jedynie do szybkich interwencji na granicy, służących reagowaniu na sytuacje nadzwyczajne. W ramach zwykłych wspólnych operacji Agencja nie dysponowała stałym i obowiązkowym korpusem funkcjonariuszy.

Rozporządzenie 2019/1896 ustanawia następujące rodzaje zespołów:

- 1) „zespoły zarządzania granicami”, które oznaczają „zespoły utworzone ze stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej rozmieszczane podczas wspólnych operacji na granicach zewnętrznych oraz w ramach szybkich interwencji na granicy w państwach członkowskich i państwach trzecich” (art. 2 pkt 18);
- 2) „zespoły wspierające zarządzanie migracjami” – oznaczające „zespoły ekspertów, które zapewniają państwom członkowskim wzmocnienie techniczne i operacyjne, w tym na obszarach hotspotów, w skład których wchodzi członkowie personelu operacyjnego, eksperci z Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (EASO) oraz Europolu, a także, w stosownym przypadku, eksperci z Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), innych organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz z państw członkowskich” (art. 2 pkt 19);
- 3) „zespoły powrotowe” – oznaczające „zespoły utworzone w ramach stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej rozmieszczane podczas operacji powrotowych, interwencji powrotowych w państwach członkowskich lub podczas innych działań operacyjnych związanych z wykonywaniem zadań związanych z powrotami” (art. 2 pkt 29).

„Członek zespołów” oznacza członka stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, rozmieszczonego w ramach zespołów zarządzania granicami, zespołów wspierających zarządzanie migracjami i zespołów powrotowych. Nie wszystkie osoby wchodzące w skład stałej służby (personelu operacyjnego) mają status członka zespołu, nawet jeśli uczestniczą w operacjach. Po pierwsze, część personelu statutowego Agencji nie podlega rozmieszczeniu. Są to członkowie personelu statutowego odpowiedzialni za funkcjonowanie centralnej jednostki europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS), a także personelu statutowego zatrudnionego do wykonywania zadań pomocniczych lub obserwacyjnych na potrzeby tworzenia stałej służby, planowania jej operacji i zarządzania nimi oraz nabywania wyposażenia własnego Agencji. Po drugie, status członka zespołu wiąże się z posiadaniem kompetencji wykonawczych. Członków personelu Agencji, którzy nie posiadają kwalifikacji do przeprowadzania kontroli granicznej lub wykonywania zadań związanych z powrotami, rozmieszcza się jedynie podczas wspólnych operacji na potrzeby koordynacji, monitorowania praw podstawowych i realizacji innych powiązanych zadań. Nie wchodzi oni w skład zespołów. Po trzecie wreszcie, personel techniczny, który jest uwzględniany w ramach wkładów państw członkowskich na potrzeby rozmieszczeń krótkoterminowych, rozmieszcza się wyłącznie – zgodnie z porozumieniami będącymi rezultatem corocznych dwustronnych negocjacji – na potrzeby obsługi odpowiednich elementów wyposażenia technicznego<sup>1070</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, z wyjątkami przewidzianymi w przepisach prawa, jako członków zespołów należy traktować funkcjonariuszy należących do personelu statutowego (kategoria 1), członków personelu operacyjnego długoterminowo oddelegowanych do Agencji (kategoria 2), członków personelu operacyjnego udostępnianych Agencji na potrzeby rozmieszczenia krótkoterminowego (kategoria 3) oraz członków personelu operacyjnego stanowiących rezerwę szybkiego reagowania, gotowych do rozmieszczenia na potrzeby szybkich interwencji na granicy (kategoria 4).

Rozmieszczenia członków stałej służby następuje w charakterze członków zespołów zarządzania granicami, zespołów wspierających zarządzanie migracjami oraz zespołów powrotowych w ramach wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, interwencji powrotowych lub wszelkich innych stosownych działań operacyjnych w państwach członkowskich lub państwach trzecich<sup>1071</sup>. Podkreślenia wymaga, że działania takie mogą być prowadzone wyłącznie za zgodą państwa, na terytorium którego są podejmowane.

Deterytorializacja administracji publicznej następuje w dwóch obszarach działania Agencji: działania na granicach zewnętrznych i działania w zakresie powrotów.

<sup>1070</sup> Art. 54 ust. 5 i art. 57 ust. 11 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1071</sup> Art. 54 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

O wspólnych operacjach sama Agencja pisze, że są najlepiej widoczne spośród wszystkich jej działań<sup>1072</sup>. Wspólne operacje są przeprowadzane się wszystkich rodzajach granic zewnętrznych: granicach lądowych, morskich, a także na międzynarodowych lotniskach.

### 3.10.2. Działania na granicach zewnętrznych

Zgodnie z rozporządzeniem 2019/1896 Agencja w ramach działania na granicach zewnętrznych, organizując pomoc techniczną i operacyjną dla przyjmującego państwa członkowskiego może, działając zgodnie z odpowiednim prawem Unii i prawem międzynarodowym, w tym zasadą *non-refoulement*, przyjąć jeden lub większą liczbę środków, o których stanowi art. 36 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896. Zaangażowanie stałej służby polega na rozmieszczeniu wspólnych zespołów w przyjmującym państwie członkowskim. Rodzaje operacji na granicach zewnętrznych to wspólne operacje, szybkie interwencje na granicy i rozmieszczanie zespołu wspierającego zarządzanie migracjami (w tym obszarze hotspotów). Celem jest zapewnienie pomocy operacyjnej i technicznej, włączając w to, w razie potrzeby, pomoc w zakresie powrotów. Rzeczywista liczba personelu rozmieszczonego ze stałej służby zależy od potrzeb operacyjnych<sup>1073</sup>.

Inicjatywa uruchomienia środków leżących w kompetencjach Agencji należy w pierwszej kolejności do państw członkowskich. Zgodnie z art. 36 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896 państwo członkowskie może zwrócić się do Agencji o pomoc przy realizacji swoich obowiązków w zakresie kontroli granic zewnętrznych. Kwestie inicjowania wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicach zewnętrznych reguluje art. 37 rozporządzenia 2019/1896. Dyrektor wykonawczy Agencji ocenia, zatwierdza i koordynuje wnioski państw członkowskich dotyczące wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy, na podstawie dokładnej, wiarygodnej i aktualnej analizy ryzyka i dostępności personelu operacyjnego w oparciu o dokładną, wiarygodną i aktualną analizę ryzyka i dostępność personelu operacyjnego oraz zasobów technicznych, co umożliwi Agencji uszeregowanie zawnioskowanych wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicy pod względem priorytetu. Poza wskazanymi względami Dyrektor wykonawczy bierze pod uwagę także uwarunkowania prawne związane z przestrzeganiem praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej. Po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych dyrektor wykonawczy przyjmuje decyzję o niepodejmowaniu przez Agencję działania, w przypadku którego uważa, że już od początku operacji istniałyby poważne podstawy do jej zawieszenia lub zakończenia

<sup>1072</sup> <https://frontex.europa.eu/pl/nasza-dzialalnosc/wspolne-operacje/> [dostęp 15.07.2021].

<sup>1073</sup> Art. 54 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

z tego powodu, że mogłaby ona prowadzić do naruszeń praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej mających poważny charakter<sup>1074</sup>.

Inicjatywa uruchomienia operacji na granicach zewnętrznych leży też po stronie Agencji. W literaturze wskazuje się w tym kontekście na „kwalifikowaną współpracę”<sup>1075</sup> lub prawo Agencji do interwencji<sup>1076</sup>. Procedurę proponowania działań na granicach zewnętrznych reguluje art. 41 rozporządzenia 2019/1896. Na jego podstawie dyrektor wykonawczy Agencji zaleca państwu członkowskiemu zwrócenie się do Agencji o zainicjowanie, przeprowadzenie lub dostosowanie wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy lub wszelkich innych stosownych działań Agencji określonych w art. 36, jeżeli na taką konieczność wskazują wyniki oceny narażenia lub w sytuacji, gdy co najmniej jednemu odcinkowi granicy zewnętrznej przypisano krytyczny poziom ryzyka. Dyrektor wykonawczy uwzględnia przy tym odpowiednie elementy planów awaryjnych państwa członkowskiego, sporządzoną przez Agencję analizę ryzyka i warstwę analityczną europejskiego obrazu sytuacji. Państwo członkowskie ma obowiązek ustosunkowania się do zalecenia dyrektora wykonawczego w ciągu sześciu dni roboczych. W przypadku gdy stanowisko jest negatywne, państwo członkowskie przedstawia jego uzasadnienie. Dyrektor wykonawczy niezwłocznie powiadamia zarząd i Komisję o zalecanych działaniach oraz o negatywnym stanowisku wraz z uzasadnieniem, aby ocenić, czy konieczne może być pilne podjęcie działań w trybie określonym w art. 42 rozporządzenia 2019/1896.

W sytuacji przewidzianej w art. 42 rozporządzenia 2019/1896, tj. sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań, o zastosowaniu określonych środków na granicy zewnętrznej państwa członkowskiego może rozstrzygnąć Rada, na podstawie wniosku Komisji, niezwłocznie przyjmując decyzję w drodze aktu wykonawczego<sup>1077</sup>. Decyzja określa środki do wdrożenia przez Agencję i zobowiązuje dane państwo członkowskie do współpracy z Agencją przy wdrażaniu tych środków. Przed złożeniem wniosku Komisja zasięga opinii Agencji. Parlament Europejski jest niezwłocznie informowany. Działania w trybie pilnym są uruchamiane, jeżeli kontrola granic zewnętrznych jest nieskuteczna do tego stopnia, że stwarza to ryzyko zagrożenia funkcjonowaniu strefy

---

<sup>1074</sup> Art. 46 ust. 5 rozporządzenia 2019/1896. Zgodnie z ust. 6 tego artykułu decyzję dyrektor podejmuje na podstawie należycie uzasadnionych powodów; dyrektor wykonawczy uwzględnia stosowne informacje, takie jak liczba i przedmiot zarejestrowanych skarg nieuwzględnionych przez właściwy organ krajowy, zgłoszenia dotyczące poważnych zdarzeń, sprawozdania koordynatorów, odpowiednich organizacji międzynarodowych i instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii w dziedzinach objętych niniejszym rozporządzeniem. Dyrektor wykonawczy informuje zarząd o takich decyzjach i uzasadnia je.

<sup>1075</sup> A. Parol, *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0...*, s. 90.

<sup>1076</sup> S. Carrera *et al.*, *The European Border and Coast Guard...*, s. 46.

<sup>1077</sup> W obu propozycjach Komisji dotyczących ESGP, t.j. z 2015 r. i z 2018 r., o interwencji bez wniosku państwa decydować miała Komisja, na wniosek Agencji. Główną rolę miała zatem odgrywać administracja UE.

Schengen. Dojść do tego może wskutek zaniechań państwa członkowskiego odpowiedzialnego za granicę zewnętrzną, tzn. gdy państwo członkowskie nie wdraża niezbędnych środków zgodnie z decyzją zarządu Agencji, podjętą na podstawie art. 32 ust. 10 rozporządzenia 2019/1896<sup>1078</sup>, lub gdy państwo członkowskie stojące w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań na granicach zewnętrznych nie zwróciło się o wystarczające wsparcie ze strony Agencji przez zainicjowanie uruchomienia wspólnej operacji (na podstawie art. 37), przez złożenie wniosku o uruchomienie szybkiej interwencji na granicy (na podstawie art. 39) lub nie zwróciło się o wzmocnienie techniczne i operacyjne ze strony zespołów wspierających zarządzanie migracjami (na podstawie art. 40) albo nie podejmuje koniecznych kroków w celu wdrożenia działań na podstawie tych artykułów lub art. 41 rozporządzenia 2019/1896.

Rozporządzenie ustanawia obowiązek państwa członkowskiego wykonania decyzji Rady<sup>1079</sup>. W tym celu ma podjąć natychmiast współpracę z Agencją i niezbędne działania w celu ułatwienia wykonania decyzji oraz praktycznej realizacji środków określonych w tej decyzji oraz w planie operacyjnym uzgodnionym z dyrektorem wykonawczym. Wdrażanie środków określonych w decyzji Rady oraz działań podjętych w tym celu przez Agencję monitoruje Komisja. Jeżeli dane państwo członkowskie nie wykona decyzji Rady w terminie 30 dni i nie podejmie współpracy z Agencją, Komisja może zainicjować procedurę, o której mowa w art. 29 rozporządzenia (UE) 2016/399, tj. przywrócić kontrolę na granicach wewnętrznych.

Warto w tym kontekście jeszcze raz podkreślić, że niezależnie od trybu zainicjowania zastosowania środka operacyjnego w postaci rozmieszczenia wspólnych zespołów, zgodnie z art. 54 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896 rozmieszczanie członków stałej

---

<sup>1078</sup> Art. 32 rozporządzenia 2019/1896 stanowi podstawę do przeprowadzania oceny narażenia. W ocenie narażenia Agencja ocenia – pod względem jakościowym i ilościowym – zdolność państw członkowskich do wykonywania wszelkich zadań w zakresie zarządzania granicami, w tym zdolność państw członkowskich do radzenia sobie z potencjalnym przybyciem dużej liczby osób na ich terytorium. W razie konieczności dyrektor wykonawczy, po zasięgnięciu opinii zainteresowanego państwa członkowskiego, wydaje zalecenie określające niezbędne środki do podjęcia przez to państwo członkowskie oraz termin, w którym środki takie mają zostać wdrożone. Dyrektor wykonawczy wzywa zainteresowane państwa członkowskie, aby podjęło niezbędne środki na podstawie planu działania opracowanego, po zasięgnięciu opinii dyrektora wykonawczego, przez dane państwo członkowskie.

Podstawą środków, jakie dyrektor wykonawczy zaleca zainteresowanym państwom członkowskim, są wyniki oceny narażenia, przy uwzględnieniu analizy ryzyka sporządzonej przez Agencję, uwag zainteresowanego państwa członkowskiego oraz wyników mechanizmu oceny Schengen.

Jeżeli państwo członkowskie nie wdroży w wyznaczonym terminie niezbędnych środków przewidzianych w zaleceniu, dyrektor wykonawczy przekazuje sprawę zarządowi i powiadamia Komisję. Zarząd przyjmuje, na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, decyzję określającą środki niezbędne do podjęcia przez dane państwo członkowskie oraz termin, w którym środki takie mają zostać wdrożone. Decyzja zarządu jest wiążąca dla tego państwa członkowskiego. Jeżeli państwo członkowskie nie wdroży środków w terminie przewidzianym w tej decyzji, zarząd powiadamia o tym Radę i Komisję i mogą zostać podjęte dalsze działania.

<sup>1079</sup> Art. 48 ust. 8 rozporządzenia 2019/1896.

służby na terytorium państwa członkowskiego (lub państwa trzeciego) może być dokonane wyłącznie za zgodą tego państwa. Agencja nie ma niezależnych uprawnień do samodzielnego prowadzenia działań operacyjnych na terytorium państwa członkowskiego. W przypadku odmowy wykonania decyzji Rady i odmowy współpracy z Agencją konsekwencją jest przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych i ewentualne dalsze środki podejmowane przez Komisję w razie niewywiązywania się przez państwo członkowskiego z zobowiązań.

Przebieg procedury rozmieszczania członków stałej służby w ramach zespołów zależy od rodzaju operacji i przynależności funkcjonariusza do określonej kategorii stałej służby. Niezależnie od rodzaju operacji i procedury uruchomienia operacji na granicach zewnętrznych rozmieszczenia członków stałej służby (personelu operacyjnego) dokonuje Agencja w uzgodnieniu z państwem członkowskim. Kompetencje do podejmowania decyzji związanych z działaniami operacyjnymi Agencji posiada dyrektor wykonawczy. Zgodnie z art. 106 ust. 4 rozporządzenia 2019/1896 dyrektor przyjmuje zalecenia w sprawie środków niezbędnych do podjęcia przez państwo członkowskie, w tym decyzje zawierające propozycje dla państw członkowskich dotyczące wszczęcia i przeprowadzenia wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy lub innych działań w ramach pomocy technicznej i organizacyjnej realizowanej na granicach zewnętrznych; ocenia, zatwierdza i koordynuje wnioski składane przez państwa członkowskie dotyczące wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy; zapewnia realizację planów operacyjnych; zapewnia wykonanie decyzji Rady określającej środki do wdrożenia przez Agencję i zobowiązującej państwo członkowskie do współpracy z Agencją przy wdrażaniu tych środków.

#### **3.10.2.1. Wspólne operacje na granicach zewnętrznych i rozmieszczenie stałej służby w ramach zespołów zarządzania granicami**

Zgodnie z art. 37 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896 państwo członkowskie może zwrócić się do Agencji o uruchomienie wspólnych operacji w celu stawienia czoła nadchodzącym wyzwaniom, w tym nielegalnej imigracji, obecnym lub przyszłym zagrożeniom na swoich granicach zewnętrznych lub przestępczości transgranicznej, lub o udzielenie zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej przy realizacji swoich obowiązków w zakresie kontroli granic zewnętrznych. W ramach takiego wniosku państwo członkowskie może również wskazać profile członków personelu operacyjnego potrzebnego do danej wspólnej operacji, w tym w stosownym przypadku, tych członków personelu, którzy mają uprawnienia wykonawcze. Cele wspólnej operacji można osiągnąć w ramach operacji wielofunkcyjnej. Jest to operacja, która może obejmować funkcje straży przybrzeżnej i zapobieganie przestępczości transgranicznej, koncentrując się na zwalczaniu

przemytu migrantów lub handlu ludźmi, a także zarządzanie migracjami, koncentrujące się na identyfikacji, rejestracji, prowadzeniu rozmów i powrotach<sup>1080</sup>.

Przygotowując wspólną operację, dyrektor wykonawczy, we współpracy z przyjmującym państwem członkowskim, sporządza wykaz niezbędnego wyposażenia technicznego, personelu i profili członków personelu, w tym członków personelu mających uprawnienia wykonawcze. Podstawą przeprowadzenia wspólnej operacji jest plan operacyjny, określający szczegółowo aspekty organizacyjne i proceduralne wspólnej operacji, który uzgadniają dyrektor wykonawczy i przyjmujące państwo członkowskie, po zasięgnięciu opinii uczestniczących państw członkowskich. Plan operacyjny jest wiążący dla Agencji, przyjmującego państwa członkowskiego i uczestniczących państw członkowskich. Elementy planu operacyjnego określa art. 38 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896<sup>1081</sup>. Obejmuje on wszystkie elementy uznane za niezbędne do realizacji wspólnej operacji. Ponieważ przepisy art. 38 rozporządzenia 2019/1896, regulujące przygotowanie wspólnej operacji stosuje się odpowiednio do wszystkich operacji Agencji, elementy planu operacyjnego zostaną przedstawione w części dotyczącej podstaw prawnych działania członków zespołów.

Dla potrzeb wspólnych operacji rozmieszczany jest personel kategorii 1, 2 i 3. O rozmieszczeniu personelu statutowego (kategoria 1) decyduje dyrektor wykonawczy Agencji stosownie do potrzeb operacyjnych. Członkowie personelu statutowego są rozmieszczani na obszarach operacyjnych w charakterze członków zespołów odpowiedzialnych za zadania i posiadających uprawnienia wykonawcze (określone w art. 82 rozporządzenia), w tym zadania w zakresie obsługi wyposażenia własnego Agencji. Członków personelu Agencji, którzy nie posiadają kwalifikacji do przeprowadzania kontroli granicznej lub wykonywania zadań związanych z powrotami, rozmieszcza się jedynie podczas wspólnych operacji na potrzeby koordynacji, monitorowania praw podstawowych i realizacji innych powiązanych zadań. Nie wchodzi on w skład zespołów.

Pod względem dyspozycyjności personel oddelegowany długoterminowo (kategoria 2) znajduje się w takiej samej sytuacji jak personel statutowy. W okresie oddelegowania o miejscu i czasie trwania rozmieszczenia oddelegowanych członków zespołów decyduje dyrektor wykonawczy stosownie do potrzeb operacyjnych<sup>1082</sup>.

Podstawą rozmieszczenia krótkoterminowego (personel krótkoterminowy kategorii 3) są coroczne dwustronne negocjacje i porozumienie między Agencją a państwem członkowskim. Opierając się na krajowym rocznym wykazie dostępnego personelu operacyjnego na potrzeby rozmieszczeń krótkoterminowych (przez okres do 4 miesięcy

<sup>1080</sup> Art. 37 ust. 4 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1081</sup> Przepisy regulujące przygotowanie wspólnej operacji stosuje się odpowiednio do wszystkich operacji Agencji.

<sup>1082</sup> Art. 56 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896.

w roku kalendarzowym), do dnia 31 lipca każdego roku Agencja zwraca się do państw członkowskich o wniesienie wkładu w postaci konkretnych indywidualnych członków personelu operacyjnego na potrzeby rozmieszczenia w ramach wspólnych operacji na kolejny rok, zgodnie z wymaganymi liczbami i profilami. Na podstawie porozumienia państwa członkowskie udostępniają personel operacyjny z wykazów krajowych na potrzeby celów konkretnych rozmieszczeń zgodnie z liczbami i profilami określonymi we wniosku Agencji. Porozumienie określa także okres poszczególnego rozmieszczenia. Czas trwania rozmieszczenia w przypadku konkretnej operacji jest określany przez rodzime państwo członkowskie, ale w żadnym razie nie może być krótszy niż 30 dni, chyba że operacja, w ramach której dokonuje się rozmieszczenia, trwa krócej niż 30 dni. Jeżeli ze względu na działanie siły wyższej indywidualny członek personelu operacyjnego nie może zostać rozmieszczony zgodnie z porozumieniami, państwo członkowskie zapewnia, aby ten członek personelu został zastąpiony innym członkiem personelu z wykazu posiadającym wymagany profil.

W sytuacjach nadzwyczajnych, które w świetle art. 57 ust. 8 rozporządzenia 2019/1896 charakteryzują się zwiększoną potrzebą wzmocnienia trwającej wspólnej operacji lub pojawieniem się potrzeby uruchomienia szybkiej interwencji na granicy, lub nowej wspólnej operacji, która nie została uwzględniona w odpowiednim rocznym programie prac ani w odpowiednich wynikach corocznych dwustronnych negocjacji, rozmieszczenie prowadzone jest w granicach określonych w załączniku III, bez zwiększenia maksymalnego wkładu każdego państwa członkowskiego. Dyrektor wykonawczy niezwłocznie informuje państwa członkowskie o dodatkowych potrzebach przez wskazanie możliwej liczby i profili członków personelu operacyjnego, którzy mają zostać udostępnieni przez każde państwo członkowskie. Po uzgodnieniu zmienionego planu operacyjnego lub, w stosownych przypadkach, nowego planu operacyjnego przez dyrektora wykonawczego i przyjmujące państwo członkowskie dyrektor wykonawczy składa formalny wniosek dotyczący liczby i profili członków personelu operacyjnego. Członkowie zespołów są rozmieszczani z każdego państwa członkowskiego w ciągu 20 dni roboczych od tego formalnego wniosku, chyba że chodzi o procedurę uruchamiania szybkiej interwencji na granicy (art. 39 rozporządzenia 2019/1896).

Przejawem realizacji zasady solidarności, proporcjonalności i subsydiarności jest regulacja pozwalająca na redukcję zobowiązań państwa w zakresie wkładu do stałej służby personelu udostępnionego do rozmieszczeń krótkoterminowych. Jeżeli analiza ryzyka lub jakakolwiek dostępna ocena narażenia wskazuje, że państwo członkowskie stoi w obliczu sytuacji, która może w znacznym stopniu wpłynąć na realizację zadań krajowych, dane państwo członkowskie wnosi wkład w postaci personelu operacyjnego, jednak łącznie nie może on przekraczać połowy wkładu tego państwa członkowskiego



na dany rok określonego w załączniku III. Jeżeli państwo członkowskie powołuje się na sytuację wyjątkową, podaje Agencji na piśmie w sposób wyczerpujący przyczyny i informacje na temat tej sytuacji, a ich treść zostaje włączona do rocznego sprawozdania Agencji, przedkładanego Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

### **3.10.2.2. Szybkie interwencje na granicy i rozmieszczenie stałej służby w ramach zespołów zarządzania granicami**

Procedurę uruchamiania tego środka regulują art. 37 i art. 39 rozporządzenia 2019/1896. Na wniosek państwa członkowskiego stojącego w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań, w szczególności w przypadku masowego napływu do punktów na granicach zewnętrznych obywateli państw trzecich usiłujących przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego w sposób niedozwolony, Agencja może uruchomić na ograniczony czas na terytorium tego przyjmującego państwa członkowskiego szybką interwencję na granicy (art. 37 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896). Wniosek państwa członkowskiego zawiera opis sytuacji, możliwe cele i planowane potrzeby oraz profile potrzebnych członków personelu, w tym, w stosownych przypadkach, członków personelu mających uprawnienia wykonawcze. W razie potrzeby dyrektor wykonawczy może natychmiast wysłać ekspertów z Agencji w celu dokonania oceny sytuacji na granicach zewnętrznych wnioskującego państwa członkowskiego. Ma także obowiązek niezwłocznego poinformowania zarządu o wniosku państwa członkowskiego o uruchomienie szybkiej interwencji na granicy.

Decyzję w sprawie uruchomienia szybkiej interwencji na granicy podejmuje dyrektor wykonawczy, o czym zawiadamia wnioskujące państwo członkowie i zarząd. Jak w przypadku każdej operacji koordynowanej przez Agencję, również w tym przypadku podstawą operacji jest plan operacyjny, który przygotowują i uzgadniają dyrektor wykonawczy wraz z przyjmującym państwem członkowskim (natychmiast, a w żadnym razie nie później niż w ciągu trzech dni roboczych od dnia decyzji).

W ramach szybkiej interwencji na granicy może nastąpić rozmieszczenie personelu operacyjnego należącego do wszystkich czterech kategorii. Dyrektor wykonawczy, po otrzymaniu wniosku państwa członkowskiego, natychmiast ocenia możliwości przegrupowania dostępnych członków zespołów w ramach stałej służby, w szczególności personelu statutowego i personelu oddelegowanego do Agencji przez państwa członkowskie, obecnych na innych obszarach operacyjnych. Dyrektor wykonawczy ocenia też dodatkowe zapotrzebowanie na rozmieszczenie personelu operacyjnego zgodnie z art. 57 (rozmieszczenia krótkoterminowe) oraz gdy wyczerpane zostaną zasoby członków personelu o wymaganych profilach na uruchomienie rezerwy szybkiego reagowania zgodnie z art. 58. Podejmując decyzję, o której mowa wyżej, dyrektor wykonawczy informuje państwa członkowskie o możliwości zwrócenia się o dodatkowy personel operacyjny

zgodnie z art. 57 oraz, w stosownych przypadkach, zgodnie z art. 58, wskazując ewentualną liczbę i profile członków personelu operacyjnego, jakie mają być zapewnione przez poszczególne państwa członkowskie.

Jeżeli dyrektor wykonawczy podejmie decyzję o uruchomieniu szybkiej interwencji na granicy, rozmieszcza dostępne zespoły zarządzania granicami ze stałej służby oraz wyposażenie z rezerwy wyposażenia technicznego zgodnie z art. 64, a także, w razie potrzeby, podejmuje decyzję w sprawie natychmiastowego wzmocnienia przez co najmniej jeden zespół zarządzania granicami w ramach rozmieszczeń krótkoterminowych.

Po uzgodnieniu planu operacyjnego i przekazaniu go państwom członkowskim dyrektor wykonawczy rozmieszcza natychmiast dostępny personel operacyjny w drodze przegrupowań z innych obszarów operacyjnych lub od innych zadań. Równocześnie z tym rozmieszczeniem, w razie potrzeby zapewnienia natychmiastowego wzmocnienia zespołów zarządzania granicami przegrupowanych z innych obszarów lub od innych zadań, dyrektor wykonawczy zwraca się do każdego państwa członkowskiego o udostępnienie określonej liczby i profili dodatkowych członków personelu, którzy mają być rozmieszczeni dodatkowo z krajowych wykazów na potrzeby rozmieszczeń krótkoterminowych, o których mowa w art. 57 (ust. 8).

W przypadku wystąpienia sytuacji, w której dostępne zespoły zarządzania granicami ze stałej służby, wzmocnione przez co najmniej jeden zespół zarządzania granicami oraz natychmiast dostępny personel operacyjny w drodze przegrupowań wraz z dodatkowym personelem rozmieszczanym krótkoterminowo<sup>1083</sup>, okażą się niewystarczające, dyrektor wykonawczy może uruchomić rezerwę szybkiego reagowania, zwracając się do poszczególnych państw członkowskich o udostępnienie wskazanej liczby i profili dodatkowych członków personelu<sup>1084</sup>. Informacje, wraz z planem operacyjnym, przekazuje się na piśmie krajowym punktem kontaktowym i wskazuje się w nich datę rozmieszczeń personelu z poszczególnych kategorii. Państwa członkowskie zapewniają natychmiastowe udostępnienie Agencji liczby i profili członków personelu, aby zagwarantować pełne rozmieszczenie krótkoterminowe oraz, w stosownych przypadkach, uruchomienie rezerwy szybkiego reagowania. Rozmieszczenie pierwszych zespołów zarządzania granicami przegrupowanych z innych obszarów lub od innych zadań ma miejsce nie później niż w ciągu 5 dni roboczych od dnia, w którym dyrektor wykonawczy i przyjmujące państwo członkowskie uzgodnili plan operacyjny. Rozmieszczenie dodatkowych zespołów zarządzania granicami ma miejsce, w razie potrzeby, nie później niż w ciągu 12 dni roboczych od dnia uzgodnienia planu operacyjnego.

<sup>1083</sup> Art. 57 ust. 6 rozporządzenia 439/2010.

<sup>1084</sup> Zgodnie z art. 58 rozporządzenia 439/2010.

Jeżeli ma mieć miejsce szybka interwencja na granicy, dyrektor wykonawczy, po zasięgnięciu opinii zarządu, natychmiast rozpatruje priorytety dotyczące trwających i planowanych wspólnych operacji prowadzonych przez Agencję na innych granicach zewnętrznych w celu zapewnienia ewentualnych przesunięć zasobów na odcinki granic zewnętrznych, na których takie wzmocnienie rozmieszczenie jest najbardziej potrzebne (art. 39 ust. 15).

### **3.10.2.3. Działania na obszarze hotspotów i rozmieszczenie stałej służby w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami**

Do środków Agencji w ramach działań na granicach zewnętrznych należy również rozmieszczenie stałej służby w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na m.in. obszarach hotspotów w celu udzielenia pomocy technicznej i operacyjnej przy działaniach w zakresie powrotów. System *hotspot* w jego aktualnym kształcie został omówiony w rozdziale drugim. W kontekście rozmieszczenia stałej służby w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami należy przypomnieć, że Agencja Frontex jest tylko jedną z agencji zaangażowanych w proces zarządzania migracją na obszarze hotspotu, sytuację na jego obszarze charakteryzuje bowiem, po pierwsze, sytuacja kryzysowa (wyjątkowo trudne wyzwania charakteryzujące się dużym napływem migrantów), po drugie, mieszany charakter ruchów migracyjnych. O pomoc (wzmocnienie techniczne i operacyjne ze strony zespołów wspierających zarządzanie migracjami złożonych z ekspertów z odpowiednich organów i jednostek organizacyjnych Unii, które działają zgodnie ze swoimi mandatami) państwo członkowskie zwraca się z związku z tym do Komisji, a ta, na podstawie oceny potrzeb, przekazuje wniosek, w odpowiednich przypadkach, Agencji Frontex, EASO, Europolowi oraz innym odpowiednim organom i jednostkom organizacyjnym Unii. Odpowiednie organy i jednostki organizacyjne Unii rozpatrują, zgodnie ze swoimi odpowiednimi mandatami, wniosek państwa członkowskiego o wzmocnienie i ocenę jego potrzeb w celu określenia całościowego pakietu służącego wzmocnieniu, składającego się z różnych działań koordynowanych przez odpowiednie organy i jednostki organizacyjne Unii, który zostanie uzgodniony z zainteresowanym państwem członkowskim. Proces jest koordynowany przez Komisję. Komisja – we współpracy z przyjmującym państwem członkowskim i odpowiednimi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, zgodnie ze swoimi odpowiednimi mandatami, określa warunki współpracy na obszarze hotspotu i odpowiada za koordynację działań zespołów wspierających zarządzanie migracjami. Należy przyjąć, że ze strony Agencji Frontex decyzje zawierające propozycje dla państwa członkowskiego odnośnie do działań na obszarze hotspotu podejmuje dyrektor wykonawczy<sup>1085</sup>. Przepis art. 40

<sup>1085</sup> Art. 106 ust. 4 lit. g) w związku z art. 36 ust. 2 lit. d) rozporządzenia 2019/1896.

ust. 4 rozporządzenia 2019/1896 przewiduje, że wzmocnienie techniczne i operacyjne zapewniane jest przez stałą służbę, bez wskazania kategorii personelu podlegającego rozmieszczeniu. Biorąc pod uwagę charakter rozmieszczenia oraz stosowane „kaskadowo” angażowanie członków personelu operacyjnego należących do poszczególnych kategorii w przypadku wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicy, można przyjąć, że do zespołów wspierających zarządzanie migracjami zostaną oddelegowani członkowie personelu operacyjnego kategorii 1 i 2. Zakres zadań na obszarze hotspotów może obejmować udzielanie: a) pomocy w sprawdzaniu obywateli państw trzecich przybywających na granice zewnętrzne, w tym identyfikację, rejestrację i prowadzenie rozmów z tymi osobami, a także, na wniosek państwa członkowskiego, pobieranie odcisków palców od obywateli państw trzecich oraz udzielanie informacji na temat celu tych procedur; b) wstępnych informacji osobom, które zamierzają ubiegać się o ochronę międzynarodową, oraz kierowanie tych osób do właściwych organów krajowych danego państwa członkowskiego lub do ekspertów rozmieszczonych przez EASO; c) pomocy technicznej i operacyjnej w dziedzinie powrotów, w tym przygotowanie i organizację operacji powrotowych; d) niezbędnego wyposażenia technicznego. Należy przyjąć, że członkowie zespołów wspierających zarządzanie migracjami mogą wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień w zakresie kontroli granicznej i powrotów, a także mogą wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień koniecznych do realizacji celów rozporządzeń (UE) nr 656/2014 i (UE) 2016/399 oraz dyrektywy 2008/115/WE na zasadach określonych w art. 82 rozporządzenia 2019/1896.

### **3.10.3. Działanie Agencji w zakresie powrotów**

#### **3.10.3.1. Operacje powrotowe i rozmieszczanie stałej służby w ramach zespołów powrotowych**

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna utworzona została także w celu „zwiększenie skuteczności unijnej polityki w zakresie powrotów”<sup>1086</sup>. Obok działań na granicach zewnętrznych Agencja Frontex poprzez stałą służbę zaangażowana jest także w działania w tym obszarze<sup>1087</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896 Agencja udziela pomocy technicznej i operacyjnej we wdrażaniu środków dotyczących powrotów na wniosek danego państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy i za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego. Rozporządzenie przewiduje, że Agencja ma za zadanie udzielanie pomocy na wszystkich etapach procesu powrotu bez dokonywania

<sup>1086</sup> Art. 1 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1087</sup> Wspomnieć w tym miejscu należy, że współpraca państw członkowskich opiera się na dyrektywie Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich, Dz. Urz. WE L 149/34 z 2.6.2001 r.

kontroli merytorycznej decyzji nakazujących powrót (bez wchodzenia w merytoryczną treść decyzji nakazujących powrót), które pozostają w wyłącznej właściwości państw członkowskich, pomaganie w koordynacji i organizacji operacji powrotowych, a także udzielanie wsparcia technicznego i operacyjnego w realizacji zobowiązania osób powracających do powrotu oraz wsparcia technicznego i operacyjnego w operacjach i interwencjach powrotowych, w tym w okolicznościach wymagających zwiększonej pomocy<sup>1088</sup>.

Zakres pomocy organizacyjnej i technicznej w dziedzinie powrotów określa art. 48 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2019/1896, wskazując na działania wspierające w:

- 1) zbieraniu informacji niezbędnych do wydania decyzji nakazujących powrót, identyfikacji obywateli państw trzecich podlegających procedurom powrotu oraz innym działaniom państw członkowskich poprzedzającym powrót, związanym z powrotem oraz następujących po przybyciu i po powrocie, w celu stworzenia zintegrowanego systemu zarządzania powrotami między właściwymi organami państw członkowskich, z udziałem odpowiednich organów państw trzecich i innych odpowiednich zainteresowanych stron;
- 2) uzyskiwaniu dokumentów podróży, w tym w drodze współpracy konsularnej, bez ujawniania informacji dotyczących faktu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ani żadnych innych informacji, które nie są niezbędne do celu powrotu;
- 3) organizacji i koordynacji operacji powrotowych oraz zapewnieniu pomocy w zakresie dobrowolnych powrotów we współpracy z państwami członkowskimi;
- 4) wspomaganie dobrowolnych powrotów z państw członkowskich przez udzielanie pomocy osobom powracającym na etapie poprzedzającym powrót, w związku z powrotem oraz po przybyciu i po powrocie, z uwzględnieniem potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania<sup>1089</sup>.

W przypadku działań w zakresie powrotów deterytorializacja oznacza rozmieszczenie zespołów powrotowych<sup>1090</sup>. Agencja, z własnej inicjatywy i za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego albo na wniosek państwa członkowskiego, może rozmieszczać takie zespoły w czasie operacji powrotowych (także zbiorowych operacji powrotowych, tzn. operacji, podczas których władze państw trzecich przeprowadzają powroty swoich obywateli z Unii Europejskiej zgodnie z przepisami rozporządzenia) – w razie konieczności udzielenia dodatkowej pomocy technicznej i operacyjnej w zakresie

<sup>1088</sup> Art. 10 ust. 1 lit. n) rozporządzenia 2019/1896. Zob. też art. 48 ust. 1, art. 50 ust. 1 tego rozporządzenia.

<sup>1089</sup> Art. 48 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1090</sup> Zespoły te mogą być także rozmieszczane w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami, w celu przygotowania i organizacji operacji powrotowych, zob. art. 40 ust. 4 lit. c) w zw. z art. 52 rozporządzenia 2019/1896.

powrotów<sup>1091</sup>. Pod pojęciem „operacja powrotowa” prawodawca unijny rozumie „operację zorganizowaną lub koordynowaną przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, obejmującą wzmocnienie techniczne i operacyjne zapewniane na rzecz jednego lub większej liczby państw członkowskich, w ramach której osoby powracające z jednego lub większej liczby państw członkowskich powracają w trybie przymusowym lub dobrowolnie, niezależnie od środków transportu”<sup>1092</sup>. W operacjach powrotowych mogą brać udział także funkcjonariusze „uczestniczących państw członkowskich”, a zatem poza stałą służbą stanowiącą część Agencji. Podstawą przeprowadzenia operacji powrotowej jest przygotowany i aktualizowany na bieżąco przez Agencję plan operacyjny.

### **3.10.3.2. Interwencje powrotowe i rozmieszczanie stałej służby w ramach zespołów powrotowych**

Rozmieszczenie zespołów powrotowych jest elementem konstytutywnym (definicji) interwencji powrotowych, tj. działań Agencji Frontex polegających na udzielaniu państwom członkowskim poszerzonej pomocy technicznej i operacyjnej obejmującej rozmieszczenie zespołów powrotowych (wspierających państwo członkowskie we wdrażaniu procedur powrotu i organizacji operacji powrotowych) i organizację operacji powrotowych<sup>1093</sup>. Zgodnie z art. 53 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896 jeżeli państwo członkowskie stoi w obliczu obciążenia podczas wykonywania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, Agencja, z własnej inicjatywy i za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego albo na wniosek tego państwa członkowskiego, udziela odpowiedniej pomocy technicznej i operacyjnej w postaci interwencji powrotowej.

Rozporządzenie przewiduje także przeprowadzenie szybkiej interwencji powrotowej, jeżeli państwo członkowskie stoi w obliczu szczególnych i nieproporcjonalnych wyzwań podczas procedur powrotu<sup>1094</sup>. Szybka interwencja powrotowa może polegać na rozmieszczeniu w przyjmującym państwie członkowskim zespołów powrotowych, które udzielają pomocy we wdrażaniu procedur powrotu i organizacji operacji powrotowych z przyjmującego państwa członkowskiego.

W związku z interwencją powrotową dyrektor wykonawczy przygotowuje niezwłocznie, w porozumieniu z przyjmującym państwem członkowskim oraz uczestniczącymi państwami członkowskimi, plan operacyjny. Dyrektor wykonawczy podejmuje decyzję w sprawie planu operacyjnego jak najszybciej, a w przypadku szybkiej

<sup>1091</sup> Art. 52 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1092</sup> Art. 2 pkt 27 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1093</sup> Zgodnie z definicją legalną w art. 2 pkt 28 rozporządzenia 2019/1896. Do zespołów powrotowych stosuje się odpowiednio art. 40 ust. 2-5 (zespoły wspierające zarządzanie migracjami), art. 43 (wydawanie poleceń), art. 44 (koordynator) i art. 45 (koszty).

<sup>1094</sup> Art. 53 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

interwencji powrotowej – w ciągu pięciu dni roboczych. O decyzji powiadamia się natychmiast na piśmie zainteresowane państwa członkowskie i zarząd.

#### **3.10.4. Sytuacja na granicach wymagająca pilnego podjęcia działania**

Zgodnie z art. 40 rozporządzenia 2019/1896, gdy sytuacja na granicach zewnętrznych wymaga pilnego podjęcia działań, a państwo członkowskie nie wykazuje inicjatywy podjęcia współpracy z Agencją lub nie wdraża zaleconych wcześniej środków, Rada, na podstawie wniosku Komisji, może niezwłocznie przyjąć decyzję w drodze aktu wykonawczego określającą środki do wdrożenia przez Agencję, mające na celu złagodzenie tego ryzyka i zobowiązującą dane państwo członkowskie do współpracy z Agencją przy wdrażaniu tych środków. Tymi środkami mogą być m.in. organizacja i koordynacja szybkich interwencji na granicy oraz rozmieszczenie stałej służby, w tym zespołów z rezerwy szybkiego reagowania; rozmieszczenie stałej służby w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami, w szczególności na obszarach hotspotów; organizacja interwencji powrotowych. Procedura ich organizowania przebiega w sposób szczególny z uwagi na nadzwyczajny tryb uruchomienia potencjalnej interwencji Agencji, który następuje z pominięciem państwa członkowskiego, na terytorium którego ma zostać przeprowadzona operacja. Na dalszych etapach postępowania państwo członkowskie ma obowiązek współpracować z Agencją. W ciągu dwóch dni roboczych od dnia przyjęcia przez Radę decyzji dyrektor wykonawczy Agencji: a) określa działania, jakie należy podjąć w celu praktycznej realizacji środków określonych w tej decyzji, w tym wyposażenie techniczne oraz liczbę i profile członków personelu operacyjnego niezbędnego do osiągnięcia celów tej decyzji; b) przygotowuje projekt planu operacyjnego i przedkłada go zainteresowanym państwom członkowskim. Następnie dyrektor wykonawczy i państwo członkowskie uzgadniają plan operacyjny w ciągu trzech dni roboczych od dnia jego przedłożenia. Agencja niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w ciągu pięciu dni roboczych od ustalenia planu operacyjnego, rozmieszcza niezbędny personel operacyjny ze stałej służby w celu praktycznej realizacji środków określonych w decyzji Rady. Dodatkowe zespoły są, o ile to konieczne, rozmieszczane na drugim etapie, a w żadnym razie nie później niż w ciągu 12 dni roboczych od ustalenia planu operacyjnego. Agencja i państwa członkowskie niezwłocznie, a w żadnym razie nie później niż w ciągu 10 dni roboczych od ustalenia planu operacyjnego, wysyłają niezbędne wyposażenie techniczne oraz właściwy personel do docelowego miejsca rozmieszczenia w celu praktycznej realizacji środków określonych w decyzji Rady. W operacjach prowadzonych na podstawie art. 40 rozporządzenia 2019/1896 bierze udział personel operacyjny wszystkich czterech kategorii<sup>1095</sup>.

<sup>1095</sup> Zob. art. 42 ust. 9 rozporządzenia 2019/1896.

Rozporządzenie nakłada na państwo członkowskie obowiązek współpracy z Agencją. Kategoryczne sformułowania: „dane państwo członkowskie wykonuje decyzję Rady. [...] W tym celu podejmuje natychmiast współpracę z Agencją i niezbędne działania w celu ułatwienia wykonania decyzji oraz praktycznej realizacji środków określonych w tej decyzji i w planie operacyjnym uzgodnionym z dyrektorem wykonawczym, w szczególności przez realizację obowiązków, o których mowa w art. 43, 82 i 83” nie pozostawiają co do tego wątpliwości. Jednak w świetle przytoczonych powyżej przepisów wszelkie działania na terytorium państwa członkowskiego mogą być podjęte pod warunkiem i po uzgodnieniu z państwem członkowskim planu operacyjnego. Jeżeli państwo członkowskie nie wykona decyzji Rady w terminie 30 dni i nie podejmie współpracy z Agencją, Komisja może zainicjować procedurę, o której mowa w art. 29 rozporządzenia (UE) 2016/399. Interwencja na terytorium państwa członkowskiego bez jego zgody nie jest dopuszczalna.

### **3.10.5. Regulacje wspólne dla operacji**

#### **3.10.5.1. Podstawy prawne działania członków zespołów**

*Corpus iuris* stanowiący podstawę działania członków zespołów jest złożony, przy czym znaczna część norm legitymizujących działanie członków zespołów poza granicami państwa rodzimego należy do norm wspólnych, tzn. norm stanowiących elementy systemu/porządku prawa wszystkich państw członkowskich. W świetle regulacji art. 82 ust. 2 i 3 rozporządzenia 2019/1896 członkowie zespołów mają obowiązek działać legalnie i praworządnie, działania podejmowane w ramach wykonywania zadań i korzystania z uprawnień muszą być nacechowane proporcjonalnością i niedyskryminacją<sup>1096</sup>.

Wykonywanie zadań i korzystanie przez nich z uprawnień podlega obowiązującym przepisom prawa Unii, prawa krajowego (państwa przyjmującego) i prawa międzynarodowego. Podczas wykonywania zadań i korzystania z uprawnień członkowie zespołów zapewniają w pełni przestrzeganie praw podstawowych oraz przestrzegają prawa Unii, prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego przyjmującego państwa członkowskiego.

Podstawą przeprowadzenia każdej operacji jest plan operacyjny, określający szczegółowo aspekty organizacyjne i proceduralne operacji, który uzgadniają dyrektor wykonawczy i przyjmujące państwo członkowskie, po zasięgnięciu opinii uczestniczących państw członkowskich. Plan operacyjny jest wiążący dla Agencji, przyjmującego państwa członkowskiego i uczestniczących państw członkowskich. Składa się także na podstawy prawne działania członków zespołów<sup>1097</sup>. Jego nieprzestrzeganie rodzi konsekwencje w postaci wycofania przez dyrektora wykonawczego finansowania działania, zawieszenia

<sup>1096</sup> Zob. art. 43 ust. 4 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1097</sup> Art. 82 ust. 2 *in fine* rozporządzenia 2019/1896.



go lub zakończenia<sup>1098</sup>. Elementy planu operacyjnego określa art. 38 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896. Przepisy regulujące przygotowanie wspólnej operacji stosuje się odpowiednio do wszystkich operacji Agencji. Plan operacyjny obejmuje wszystkie elementy uznane za niezbędne do realizacji wspólnej operacji, w tym:

- a) opis sytuacji wraz ze sposobem działania i celami rozmieszczenia, w tym cel operacyjny;
- b) czas, przez jaki zgodnie z szacunkami ma trwać wspólna operacja, aby zrealizować jej cel;
- c) obszar geograficzny, na którym będzie miała miejsce wspólna operacja;
- d) opis zadań, w tym tych, które wymagają uprawnień wykonawczych, zakresu odpowiedzialności, w tym w kwestii poszanowania praw podstawowych i wymogów dotyczących ochrony danych, oraz specjalnych poleceń dla zespołów, w tym w zakresie dopuszczalnego korzystania z baz danych i dopuszczalnego stosowania broni służbowej, amunicji i wyposażenia w przyjmującym państwie członkowskim;
- e) skład zespołów, a także rozmieszczenie innego odpowiedniego personelu;
- f) przepisy dotyczące dowodzenia i kontroli, w tym imiona i nazwiska oraz stopnie służbowe funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego odpowiedzialnych za współpracę z członkami zespołów i z Agencją, w szczególności imiona i nazwiska oraz stopnie służbowe tych funkcjonariuszy straży granicznej, którzy sprawują dowództwo w czasie rozmieszczenia, oraz pozycję członków zespołów w strukturze dowodzenia;
- g) wyposażenie techniczne rozmieszczane w czasie wspólnej operacji, w tym szczególne wymogi, takie jak warunki użytkowania, wymagany personel do obsługi, transport i inna logistyka oraz przepisy finansowe;
- h) szczegółowe zasady dotyczące natychmiastowego zgłaszania zdarzeń przez Agencję zarządowi i odpowiednim organom krajowym;
- i) system sprawozdawczości i oceny zawierający poziomy odniesienia dla sprawozdania z oceny, w tym w zakresie ochrony praw podstawowych, oraz ostateczny termin składania sprawozdania z oceny końcowej;
- j) w odniesieniu do operacji morskich – szczegółowe informacje dotyczące stosowania właściwej jurysdykcji i prawa właściwego na obszarze geograficznym, na którym odbywa się wspólna operacja, w tym odesłania do prawa krajowego, prawa międzynarodowego i prawa Unii dotyczącego przechwytywania, ratownictwa na morzu i sprowadzania na ląd; w tym względzie plan operacyjny opracowuje się zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 656/2014;

<sup>1098</sup> Art. 46 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896.

- k) warunki współpracy z państwami trzecimi, innymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii lub organizacjami międzynarodowymi;
- l) ogólne instrukcje dotyczące sposobu zapewnienia ochrony praw podstawowych podczas działań operacyjnych Agencji;
- m) procedury, za pomocą których osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej, ofiary handlu ludźmi, osoby małoletnie bez opieki oraz osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji są kierowane do właściwych organów krajowych w celu udzielenia odpowiedniej pomocy;
- n) procedury określające mechanizm przyjmowania i przekazywania do Agencji skarg na wszelkie osoby uczestniczące w działaniach operacyjnych Agencji, w tym na funkcjonariuszy straży granicznej lub inny odpowiedni personel przyjmującego państwa członkowskiego oraz członków zespołów, dotyczące zarzucanych naruszeń praw podstawowych w kontekście ich udziału w działaniach operacyjnych Agencji;
- o) rozwiązania logistyczne, w tym informacje dotyczące warunków pracy oraz uwarunkowań panujących na obszarach, na których mają być prowadzone wspólne operacje.

Wśród podstaw prawnych działania członków zespołów należy wskazać także przepisy prawa państwa rodzimego (wysyłającego), choć odniesienie do prawa krajowego jako podstawy działania członków stałej służby ma miejsce rzadko. Regulacji prawa krajowego rodzimego państwa członkowskiego podlegają – w przypadku członków personelu oddelegowanych do Agencji lub rozmieszczonych z państwa członkowskiego na krótki okres – możliwość (zdolność) noszenia i używania broni służbowej, amunicji i wyposażenia. Ten sam zakres regulacji w odniesieniu do członków personelu statutowego rozmieszczonych w charakterze członków zespołów zawarty jest w rozporządzeniu i w załączniku V<sup>1099</sup>. Niemniej użycie siły, w tym noszenie i używanie broni służbowej, amunicji i wyposażenia, musi być zgodne z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego oraz – co do zasady – wymaga obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego.

Drugi przypadek stosowania do członków europejskich zespołów straży granicznej prawa rodzimego państwa członkowskiego to podległość środkom dyscyplinarnym

---

<sup>1099</sup> Zarząd Agencji ustanawia przepisy, na podstawie których dyrektor wykonawczy upoważnia członków personelu statutowego do noszenia i używania broni zgodnie z art. 82 i załącznikiem V, w tym odnoszące się do obowiązkowej współpracy z właściwymi organami krajowymi, w szczególności państwa członkowskiego obywatelstwa, państwa członkowskiego zamieszkania oraz państwa członkowskiego wstępnego szkolenia; przepisy te określają również sposób, w jaki dyrektor wykonawczy ma zapewnić, aby warunki udzielenia takiego upoważnienia były przez cały czas spełnione przez członków personelu statutowego, w szczególności w odniesieniu do posługiwania się bronią, w tym przeprowadzanie regularnie sprawdzianów strzeleckich.

i innym środkiem przewidzianym w prawie krajowym – na wypadek naruszenia w trakcie operacji praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej<sup>1100</sup>.

O przynależności do służb imigracyjnych innego państwa członkowskiego świadczy umundurowanie. Podczas wykonywania zadań i korzystania z uprawnień członkowie zespołów oddelegowani z państw członkowskich na długi okres lub rozmieszczeni na krótki okres noszą własne umundurowanie. Członkowie personelu statutowego będący członkami zespołów noszą mundur stałej służby. Wszyscy członkowie zespołów noszą na swoich mundurach widoczny identyfikator oraz niebieską opaskę z insygniami Unii i Agencji, świadczące o ich udziale we wspólnej operacji, rozmieszczeniu zespołu wspierającego zarządzanie migracjami, projekcie pilotażowym, szybkiej interwencji na granicy, operacji powrotowej lub interwencji powrotowej. Aby umożliwić organom krajowym przyjmującego państwa członkowskiego stwierdzenie tożsamości członków zespołów, noszą oni cały czas przy sobie dokument akredytacyjny, który okazują na żądanie. Agencja, we współpracy z przyjmującym państwem członkowskim, wydaje członkom zespołów dokument w języku urzędowym przyjmującego państwa członkowskiego i innym języku urzędowym instytucji Unii, który umożliwia stwierdzenie ich tożsamości oraz stanowi dowód na to, że jego posiadacz jest uprawniony do wykonywania zadań i korzystania z uprawnień, o których mowa w art. 82 rozporządzenia 2019/1896 (uprawnień wykonawczych). Dokument ten zawiera następujące informacje dotyczące każdego członka zespołów: imię, nazwisko i obywatelstwo; b) stopień służbowy lub nazwę stanowiska; c) aktualne zdjęcie w formacie cyfrowym; oraz d) zadania, do realizacji których jest upoważniony w czasie rozmieszczenia. Dokument jest zwracany Agencji po zakończeniu wspólnej operacji, rozmieszczenia zespołu wspierającego zarządzanie migracjami, projektu pilotażowego, szybkiej interwencji na granicy, operacji powrotowej lub interwencji powrotowej.

### **3.10.5.2. Uprawnienia wykonawcze członkowie zespołów**

Zgodnie z art. 82 ust. 1 rozporządzenia członkowie zespołów rozmieszczani podczas omówionych operacji posiadają szerokie kompetencje. Klauzula generalna przewiduje, że „mogą wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień w zakresie kontroli granicznej i powrotów, a także mogą wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień koniecznych do realizacji celów rozporządzeń (UE) nr 656/2014<sup>1101</sup>

<sup>1100</sup> Art. 43 ust. 5 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1101</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 189/93 z 27.6.2014 r.

i (UE) 2016/399<sup>1102</sup> oraz dyrektywy 2008/115/WE<sup>1103</sup>. Potwierdzają to przepisy rozporządzenia określające status członków poszczególnych kategorii stałej służby.

W przypadku członków personelu statutowego art. 55 ust. 7 rozporządzenia 2019/1896 wymienia uprawnienia wykonawcze, które im przysługują w ramach realizowanych zadań. W przeciwieństwie do funkcjonariuszy delegowanych do stałej służby pochodzących z państw członkowskich (personel kategorii 2,3,4) członkowie personelu statutowego muszą uzyskać kompetencje do podejmowania wskazanych poniżej czynności na podstawie rozporządzenia 2019/1896 (jako kompetencję pierwotną), ponieważ nie posiadają ich na podstawie przepisów obowiązujących w krajach członkowskich regulujących status funkcjonariuszy straży granicznej i innych urzędników, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 pkt 16 rozporządzenia. Personel statutowy jest zatrudniony przez Agencję Frontex i nie reprezentuje krajowej administracji w ramach stałej służby.

Przepis art. 55 ust. 7 rozporządzenia 2019/1896 też stanowi, że członkowie personelu statutowego rozmieszczani w charakterze członków zespołów muszą mieć możliwość wykonywania, zgodnie z art. 82, stosownie do profili członków personelu i odpowiedniego szkolenia, następujących zadań wymagających uprawnień wykonawczych:

- a) weryfikowanie tożsamości i obywatelstwa osób, w tym sprawdzanie tych informacji we właściwych unijnych i krajowych bazach danych;
- b) zezwalanie na wjazd w przypadku, gdy spełnione zostały warunki wjazdu określone w art. 6 rozporządzenia (UE) 2016/399;
- c) odmawianie wjazdu zgodnie z art. 14 rozporządzenia (UE) 2016/399;
- d) stemplowanie dokumentów podróży zgodnie z art. 11 rozporządzenia (UE) 2016/399;
- e) wydawanie wiz lub odmawianie ich wydania na granicy zgodnie z art. 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 (40) oraz wprowadzanie odpowiednich danych do Wizowego Systemu Informacyjnego;
- f) ochrona granic, w tym patrolowanie na odcinkach między przejściami granicznymi w celu zapobiegania niedozwolonemu przekraczaniu granic, walki z przestępczością transgraniczną oraz podejmowania środków wobec osób, które nielegalnie przekroczyły granicę, w tym przechwytywanie lub zatrzymywanie;
- g) rejestrowanie w systemie EURODAC odcisków palców osób zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej zgodnie z rozdziałem III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 (41);

<sup>1102</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (t.j. Dz. Urz. UE L 77/1 z 23.3.2016 r. ze zm.

<sup>1103</sup> Dyrektywa 2008/115/WE.

- h) nawiązywanie kontaktów z państwami trzecimi w celu zidentyfikowania osób powracających i uzyskania dla nich dokumentów podróży;
- i) eskortowanie obywateli państwa trzeciego, którzy podlegają procedurom przy-musowego powrotu.

Odnosnie do członków zespołów należących do pozostałych kategorii personelu operacyjnego Agencji są oni funkcjonariuszami i urzędnikami państw członkowskich, które przez oddelegowanie ich do Agencji wniosło swój wkład do stałej służby. Zakres ich kompetencji kształtowany jest prawem krajowym. Zgodnie z art. 56 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896 członkowie personelu operacyjnego oddelegowani długoterminowo do Agencji wykonują zadania i posiadają uprawnienia członków zespołów zgodnie z art. 82. Państwo członkowskie, które oddelegowało danego członka personelu operacyjnego, uznawane jest za jego rodzime państwo członkowskie. W okresie oddelegowania o miejscu i czasie trwania rozmieszczenia oddelegowanych członków zespołów decyduje dyrektor wykonawczy stosownie do potrzeb operacyjnych. Na podstawie art. 57 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896 również w przypadku rozmieszczenia krótkoterminowego członkowie personelu operacyjnego wykonują zadania i posiadają uprawnienia członków zespołów zgodnie z art. 82.

Wskazanie złożonej podstawy działania w samym rozporządzeniu, a następnie jej skonstruowanie na potrzeby konkretnej operacji w planie operacyjnym nie jest wystarczające do realizowania przez konkretnego członka zespołu uprawnień wykonawczych. Zgodnie z art. 82 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896 wykonywanie zadań i korzystanie z uprawnień przez członków zespołów, w szczególności realizowanie uprawnień wykonawczych, wymaga upoważnienia (*authorisation*)<sup>1104</sup> ze strony przyjmującego państwa członkowskiego dotyczącego jego terytorium<sup>1105</sup>. Zasada terytorialności (terytorialności kontyngentu<sup>1106</sup>) rozstrzyga zatem o możliwości wykonywania uprawnień przyznanych prawem przez konkretne osoby. Jest to akt indywidualny i konkretny, stanowiący warunek *sine qua non* legalnego działania członka zespołu. Zasadę terytorialności potwierdza także przepis art. 43 rozporządzenia 2019/1896, który reguluje wydawanie poleceń zespołom. W czasie rozmieszczenia zespołów zarządzania granicami, zespołów powrotnych i zespołów wspierających zarządzanie migracjami przyjmujące państwo członkowskie wydaje polecenia zespołom zgodnie z planem operacyjnym. Dla celów realizacji

<sup>1104</sup> W polskiej wersji językowej słowo *authorisation* jest tłumaczone niekonsekwentnie, raz jako „upoważnienie” (art. 82 ust. 2), innym razem „zezwolenie” (art. 38 ust. 1).

<sup>1105</sup> Dopuszczalność powierzenia prerogatyw organu administracji publicznej państwa przyjmującego funkcjonariuszom z innych państw członkowskich była w trakcie debaty na temat utworzenia europejskiej straży granicznej jedną z trudniejszych kwestii, niosła bowiem ze sobą wątpliwości natury konstytucyjnej, zob. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, 7.5.2002, COM(2002) 233 final, pkt 49.

<sup>1106</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Straży Granicznej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis.

zasady dzielonej odpowiedzialności za zarządzanie granicami zewnętrznymi i jako wyraz lojalnej współpracy (współpracy w dobrej wierze) w tym obszarze Agencja na bieżąco monitoruje i może wpływać na wydawanie poleceń przez organy państwa przyjmującego. Za pośrednictwem swojego koordynatora może przekazywać przyjmującemu państwu członkowskiemu swoje spostrzeżenia na temat poleceń wydawanych zespołom. Przyjmujące państwo członkowskie jest zobowiązane uwzględnić te spostrzeżenia i zrealizować je w możliwie największym stopniu. Członkowie zespołów mogą wykonywać zadania i korzystać z uprawnień jedynie na polecenie (*under instruction*) i – co do zasady – w obecności funkcjonariuszy straży granicznej lub personelu realizującego zadania w dziedzinie powrotów z przyjmującego państwa członkowskiego<sup>1107</sup>. W razie gdy polecenia wydawane zespołom są niezgodne z planem operacyjnym, koordynator informuje natychmiast dyrektora wykonawczego, który może, po poinformowaniu zainteresowanego państwa członkowskiego, wycofać finansowanie działania, zawiesić je lub je zakończyć.

Dopóki przyjmujące państwo członkowskie nie upoważni członków zespołów do działania w jego imieniu, a może to uczynić w zgodzie z art. 82 ust. 4, członkowie zespołów pochodzący z państw uczestniczących w operacji działają w imieniu i na rachunek państwa rodzimego lub Agencji Frontex w przypadku personelu statutowego. Tylko funkcjonariusze straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego lub członkowie zespołów upoważnieni przez przyjmujące państwo członkowskie do działania w jego imieniu mogą wydawać decyzje o odmowie wjazdu zgodnie z art. 14 rozporządzenia (UE) 2016/399 i decyzje o odmowie wydania wizy na granicy zgodnie z art. 35 rozporządzenia (WE) nr 810/2009<sup>1108</sup>. Daje to podstawy do jednoznacznego przypisania wyłącznej odpowiedzialności za działania funkcjonariuszy straży granicznej państwu przyjmującemu.

Upoważnienia ze strony przyjmującego państwa członkowskiego wymaga (w szczególności) wykonywanie w czasie rozmieszczenia przez członków zespołów zadań wymagających użycia siły, w tym noszenia i użycia broni służbowej, amunicji i wyposażenia. Członkowie zespołów muszą posiadać upoważnienie wydane – w odniesieniu do poszczególnych profili – przez przyjmujące państwo członkowskie, a ponadto wymaga jest zgoda rodzimego państwa członkowskiego albo, w odniesieniu do personelu statutowego, Agencji<sup>1109</sup>.

Użycie siły, w tym noszenie i używanie broni służbowej, amunicji i wyposażenia, musi być zgodne z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego oraz wymaga obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa

<sup>1107</sup> Z zastrzeżeniem art. 95 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896, który dotyczy personelu statutowego i jego podległości regulaminowi pracowniczemu.

<sup>1108</sup> Art. 82 ust. 11 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1109</sup> Por. art. 372 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.

członkowskiego. Przyjmujące państwo członkowskie może, za zgodą rodzimego państwa członkowskiego lub w stosownych przypadkach Agencji, upoważnić członków zespołów do użycia siły na swoim terytorium pod nieobecność funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego. Przyjmujące państwo członkowskie może zakazać noszenia pewnych rodzajów broni służbowej, amunicji i wyposażenia, pod warunkiem że na mocy jego prawa taki sam zakaz obowiązuje jego własnych funkcjonariuszy straży granicznej lub personel realizujący zadania w dziedzinie powrotów. Przed rozmieszczeniem członków zespołów przyjmujące państwo członkowskie informuje Agencję o dopuszczalnych rodzajach broni służbowej, amunicji i wyposażenia oraz warunkach ich użycia, a Agencja udostępnia te informacje państwom członkowskim. Broń służbowa, amunicja i wyposażenie mogą zostać użyte w uzasadnionej obronie własnej oraz w uzasadnionej obronie członków zespołów lub innych osób, zgodnie z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego, odpowiednimi zasadami międzynarodowego prawa praw człowieka i Kartą.

Na potrzeby rozporządzenia przyjmujące państwo członkowskie upoważnia członków zespołów także do korzystania z unijnych baz danych, z których korzystanie jest niezbędne do realizacji celów operacyjnych określonych w planie operacyjnym w odniesieniu do odprawy granicznej, ochrony granicy i powrotów. Korzystanie to odbywa się, w stosownych przypadkach, za pośrednictwem interfejsów krajowych lub w ramach innej formy dostępu przewidzianej w unijnych aktach prawnych ustanawiających takie bazy danych. Przyjmujące państwo członkowskie może również upoważnić członków zespołów do korzystania, w razie potrzeby, ze swoich krajowych baz danych do tych samych celów. Państwa członkowskie zapewniają skuteczny i efektywny dostęp do takich baz danych. Członkowie zespołów korzystają tylko i wyłącznie z tych danych, które są niezbędne do wykonywania ich zadań i korzystania przez nich z uprawnień. Przed rozmieszczeniem członków zespołów przyjmujące państwo członkowskie informuje Agencję o tym, jakie krajowe i unijne bazy danych mogą zostać wykorzystane. Agencja udostępnia te informacje wszystkim państwom członkowskim biorącym udział w rozmieszczeniu członków zespołów. Korzystanie z baz danych odbywa się zgodnie z prawem Unii w zakresie ochrony danych oraz prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego w zakresie ochrony danych.

### **3.10.5.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna, cywilna i karna członków zespołów**

Zgodnie z art. 43 ust. 5 rozporządzenia 2019/1896 członkowie zespołów, którzy nie należą do personelu statutowego Agencji, podlegają środkom dyscyplinarnym rodzimego państwa członkowskiego. W prawie tego państwa powinny być przewidziane odpowiednie środki dyscyplinarne lub inne środki na wypadek naruszenia praw

podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej w trakcie wszelkich działań operacyjnych Agencji. Przyjmujące państwo członkowskie może zgłaszać Agencji, za pośrednictwem koordynatora, zdarzenia związane z nieprzestrzeganiem planu operacyjnego przez członków zespołów, w tym w odniesieniu do praw podstawowych, w celu podjęcia ewentualnych działań następczych, które mogą obejmować również środki dyscyplinarne. Jest to odpowiedzialność wtórna wobec odpowiedzialności państwa w sferze międzynarodowej. Odpowiedzialność w ramach służby wskazuje, że organizacyjnie (nadal) członkowie zespołów należą do administracji publicznej państwa uczestniczącego i zachowują status funkcjonariuszy krajowych straży granicznych swojego państwa członkowskiego. Nie dotyczy to członków zespołów należących do personelu statutowego. Członkowie personelu statutowego rozmieszczeni w charakterze członków zespołów podlegają środkom dyscyplinarnym przewidzianym w regulaminie pracowniczym i warunkach zatrudnienia oraz środkom dyscyplinarnym przewidzianym w mechanizmie nadzorczym ustalonym przez zarząd Agencji w celu monitorowania stosowania zasad dotyczących użycia siły przez personel statutowy.

Reguły odpowiedzialności cywilnej i karnej są określone w sposób znany już z wcześniej omówionych regulacji dotyczących działalności wspólnych zespołów. Jeśli chodzi o odpowiedzialność cywilną, odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez członków zespołów podczas operacji w przyjmującym państwie członkowskim – na zasadach prawa krajowego – ponosi ją państwo przyjmujące. Do personelu statutowego stosuje się regulamin pracowniczy, warunki zatrudnienia oraz zasady przyjęte wspólnie przez instytucje Unii w odniesieniu do stosowania tego regulaminu i warunków zatrudnienia. Regres (obejmujący zwrot wszelkich kwot wypłaconych przez przyjmujące państwo członkowskie poszkodowanym lub osobom uprawnionym do otrzymania takich kwot w imieniu poszkodowanych) do państwa rodzimego możliwy jest w przypadku wyrządzenia przez członków zespołów oddelegowanych lub rozmieszczonych przez państwa członkowskie szkody wskutek rażącego niedbalstwa lub działania umyślnego. W przypadku gdy szkoda została wyrządzona na skutek rażącego niedbalstwa lub z winy umyślnej przez personel statutowy, przyjmujące państwo członkowskie może zwrócić się do Agencji o zwrot wszelkich kwot wypłaconych przez przyjmujące państwo członkowskie poszkodowanym lub osobom uprawnionym do otrzymania takich kwot w imieniu poszkodowanych. Pozostaje to bez uszczerbku dla skarg wniesionych przeciwko Agencji do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z art. 98. Ponadto w relacjach wzajemnych, z zastrzeżeniem wykonywania swoich praw względem osób trzecich, każde państwo członkowskie zrzeka się wszelkich roszczeń wobec przyjmującego państwa członkowskiego lub jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego z tytułu poniesionych szkód, z wyjątkiem szkód wyrządzonych na skutek rażącego



niedbalstwa lub winy umyślnej. Wszelkie spory między państwami członkowskimi dotyczące stosowania przepisów o odpowiedzialności cywilnej, które nie mogą być rozwiązane w drodze negocjacji, są przez państwa przedkładane Trybunałowi Sprawiedliwości.

W zakresie odpowiedzialności karnej obowiązuje standard traktowania narodowego. Członków zespołów, w tym członków personelu statutowego, w czasie wspólnej operacji, projektu pilotażowego, rozmieszczenia zespołu wspierającego zarządzanie migracjami, szybkiej interwencji na granicy, operacji powrotowej lub interwencji powrotowej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, traktuje się tak samo jak funkcjonariuszy przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do wszelkich ewentualnych czynów zabronionych popełnionych przeciwko nim lub przez nich.

#### **3.10.5.4. Koordynacja operacji**

Zasadą ogólną jest, że Agencja zapewnia operacyjne wdrażanie wszystkich aspektów organizacyjnych wspólnych operacji, w tym obecność personelu statutowego. Jak już wyżej wspomniano, rolą funkcjonariuszy państwa przyjmującego jest dowodzenie operacją zgodnie z planem operacyjnym, w tym przede wszystkim wydawanie poleceń członkom zespołów<sup>1110</sup>. Kontrola wynikająca z funkcji koordynacyjnej należy do Agencji. Na potrzeby poszczególnych wspólnych operacji dyrektor wykonawczy Agencji wyznacza spośród personelu statutowego jednego lub większą liczbę ekspertów, którzy są wysyłani jako koordynatorzy, z jednoczesnym powiadomieniem przyjmującego państwo członkowskie o wyznaczonej osobie.

Koordynator działa w imieniu Agencji w zakresie wszystkich aspektów rozmieszczenia zespołów. Rola koordynatora polega na wspieraniu współpracy i koordynacji między przyjmującymi i uczestniczącymi państwami członkowskimi. Koordynator, wspierany przez co najmniej jednego obserwatora praw podstawowych, w szczególności:

- a) pełni rolę pośrednika między Agencją, przyjmującym państwem członkowskim i członkami zespołów, zapewniając w imieniu Agencji pomoc w zakresie wszelkich kwestii związanych z warunkami ich rozmieszczenia w ramach zespołów;
- b) monitoruje prawidłową realizację planu operacyjnego, w tym, we współpracy z obserwatorami praw podstawowych, w kwestii ochrony praw podstawowych, i składa dyrektorowi wykonawczemu sprawozdania na ten temat;
- c) działa w imieniu Agencji w odniesieniu do wszystkich aspektów rozmieszczenia zespołów i składa Agencji sprawozdania w odniesieniu do wszystkich tych aspektów;

<sup>1110</sup> Art. 43 rozporządzenia 439/2010.

- d) składa dyrektorowi wykonawczemu sprawozdanie, jeżeli polecenia wydane zespołom przez przyjmujące państwo członkowskie są niezgodne z planem operacyjnym, w szczególności w odniesieniu do praw podstawowych, i – w stosownych przypadkach – sugeruje dyrektorowi wykonawczemu rozważenie przyjęcia decyzji o cofnięcie finansowania, zawieszenie lub zakończenie działania;
- e) z upoważnienia dyrektora wykonawczego koordynator może udzielać wsparcia w rozwiązywaniu ewentualnych sporów dotyczących wykonywania planu operacyjnego i rozmieszczenia zespołów.

#### **3.10.5.5. Dowodzenie**

W czasie rozmieszczenia zespołów zarządzania granicami, zespołów powrotowych i zespołów wspierających zarządzanie migracjami przyjmujące państwo członkowskie wydaje polecenia zespołom zgodnie z planem operacyjnym. Agencja, za pośrednictwem swojego koordynatora, może przekazywać przyjmującemu państwu członkowskiemu swoje spostrzeżenia na temat poleceń wydawanych zespołom. W takim przypadku przyjmujące państwo członkowskie uwzględnia te spostrzeżenia i realizuje je w możliwie największym stopniu. W razie gdy polecenia wydawane zespołom są niezgodne z planem operacyjnym, koordynator informuje natychmiast dyrektora wykonawczego, który może, w stosownych przypadkach, podjąć działania zgodnie z art. 46 ust. 3. Dyrektor wykonawczy, po poinformowaniu zainteresowanego państwa członkowskiego, może wycofać finansowanie działania, zawiesić je lub je zakończyć, jeżeli przyjmujące państwo członkowskie nie przestrzega planu operacyjnego.

#### **3.10.5.6. Biura antenowe**

Oprócz ustanowienia i wysłania koordynatora (lub koordynatorów) w państwie przyjmującym Agencja może tworzyć także biura antenowe. Podstawą jest porozumienie z przyjmującym państwem członkowskim. Decyzję w sprawie utworzenia, składu, okresu działania oraz, w stosownych przypadkach, przedłużenia okresu działania biura antenowego, podejmuje zarząd Agencji, na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, z uwzględnieniem opinii Komisji oraz zgody przyjmującego państwa członkowskiego.

Biura antenowe są tworzone zgodnie z potrzebami operacyjnymi na okres niezbędny do przeprowadzenia przez Agencję istotnych działań operacyjnych w danym państwie członkowskim. Okres ten można w razie potrzeby przedłużyć. Celem utworzenia biura antenowego jest ułatwienie i usprawnienie koordynacji działań operacyjnych organizowanych przez Agencję w tym państwie członkowskim oraz zapewnienie skutecznego zarządzania zasobami kadrowymi i technicznymi Agencji. Biura antenowe: a) zapewniają wsparcie operacyjne i logistyczne oraz koordynację działań Agencji na danych

obszarach operacyjnych; b) zapewniają państwu członkowskiemu wsparcie operacyjne na danych obszarach operacyjnych; c) monitorują działalność zespołów i regularnie składają sprawozdania do siedziby głównej Agencji; d) współpracują z przyjmującym państwem członkowskim we wszystkich kwestiach związanych z praktyczną realizacją działań operacyjnych organizowanych przez Agencję w tym państwie członkowskim, w tym we wszelkich dodatkowych kwestiach, które mogą wystąpić w trakcie tych działań; e) wspierają koordynatora we współpracy z uczestniczącymi państwami członkowskimi we wszystkich kwestiach związanych z ich wkładem w działania operacyjne organizowane przez Agencję oraz, w razie potrzeby, pozostają w kontakcie z siedzibą główną Agencji; f) wspierają koordynatora oraz obserwatorów praw podstawowych, którym powierzono monitorowanie działania operacyjnego, w ułatwianiu, w razie potrzeby, koordynacji i komunikacji między zespołami Agencji a odpowiednimi organami przyjmującego państwa członkowskiego lub przyjmującego państwa trzeciego, a także we wszelkich odpowiednich zadaniach; g) organizują wsparcie logistyczne związane z rozmieszczeniem członków zespołów oraz rozmieszczaniem i wykorzystaniem wyposażenia technicznego; h) zapewniają wszelkie inne wsparcie logistyczne dotyczące obszaru operacyjnego, za który odpowiada dane biuro antenowe, w celu ułatwienia sprawnego przebiegu działań operacyjnych organizowanych przez Agencję; i) wspierają urzędnika łącznikowego Agencji, z zastrzeżeniem jego zadań i funkcji, w identyfikowaniu wszelkich obecnych lub przyszłych wyzwań związanych z zarządzaniem granicami na obszarze, za który dane biuro antenowe jest odpowiedzialne, z wdrażaniem dorobku prawnego w zakresie powrotów oraz regularnie składają sprawozdania do siedziby głównej Agencji; j) zapewniają skuteczne zarządzanie wyposażeniem własnym Agencji na obszarach objętych jej działalnością, w tym jego ewentualną rejestrację oraz długoterminową konserwację tego wyposażenia i wszelkie niezbędne wsparcie logistyczne. Biurem antenowym zarządza przedstawiciel Agencji powołany przez dyrektora wykonawczego na stanowisko kierownika biura antenowego.

#### **4. Podsumowanie**

Pojęcie deterytorializacji obejmuje wiele zjawisk. Dotyczy m.in. państwa, władzy publicznej, prawa i granic państwowych, a zatem tych wszystkich pojęć, które charakteryzują istotę administracji publicznej. Dlatego też rekonfiguracja terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej, wynikająca z instytucjonalnych przemian władzy publicznej, ponadnarodowości i transgraniczności prawa regulującego działanie administracji publicznej oraz funkcjonowania w UE zintegrowanej administracji publicznej na obszarze „bez granic wewnętrznych” (europejskiej przestrzeni

prawnej) może być rozpatrywana jako deterytorializacja administracji publicznej. Pojęcie deterytorializacji wiąże się z ukształtowaniem administracji UE jako administracji zintegrowanej, której istotą jest współpraca administracyjna. Współpraca skutkująca deterytorializacją administracji publicznej przybiera zasadniczo postać gromadzenia i wymiany informacji oraz administracyjnej pomocy – dwóch głównych rodzajów instrumentów współpracy administracyjnej. Udział w procesie współpracy administracyjnej agencji europejskich i sieci organów nie jest regułą, ale gdy już występują w systemie współpracujących podmiotów, ich rola jest kluczowa. Stwarzają one ramy instytucjonalne dla coraz bardziej zaawansowanej administracji zintegrowanej (wspólnej) zarówno w procesie gromadzenia i wymiany informacji, jak i pomocy administracyjnej.

Zaproponowane pojęcie deterytorializacji administracji publicznej ma dwa aspekty: dynamiczny i statyczny. Deterytorializacja administracji publicznej w ujęciu dynamicznym oznacza proces wykonywania zadań i kompetencji administracji publicznej, w zakresie powierzonym uprzednio Unii Europejskiej przez państwa, przez organ administracji jednego państwa członkowskiego UE na terytorium innego państwa członkowskiego, na podstawie prawa UE i służący zapewnieniu temu prawu efektywności. W ujęciu statycznym deterytorializacja administracji publicznej to stan oznaczający relewantną prawnie obecność i aktywność organu (funkcjonariusza) jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Sytuacja prawna organu jest normowana zarówno przez prawo państwa wysyłającego (rodzimego), jak i prawo państwa przyjmującego. Zasadniczym elementem prawa obowiązującego na terytorium obu państw jest przy tym wspólne prawo UE, a zatem obowiązują częściowo jednolite, częściowo zharmonizowane normy. Na sytuację prawną organu składają się uprawnienia i obowiązki, które są realizowane w imieniu i na rzecz państwa rodzimego lub w imieniu i na rzecz państwa goszczącego. Z powodu tego rozróżnienia w europejskiej przestrzeni prawnej deterytorializację administracji publicznej można rozumieć szeroko i wąsko, co odpowiadałoby podziałowi na tradycyjne formy deterytorializacji administracji publicznej i formy integracyjne. W przypadku deterytorializacji administracji publicznej związek administracji z terytorium jest zwielokrotniony: istnieje w relacji organ administracji publicznej – państwo rodzime oraz organ administracji publicznej – państwo przyjmujące. To jest na nowo zdefiniowana więź, konsekwencja nowego spojrzenia na administrację publiczną, na jej istotę i funkcje. Powiązanie administracji publicznej przez system norm obowiązujących na terytorium państwa przyjmującego każe wnioskować, że deterytorializacja administracji publicznej idzie w parze z reterytorializacją, która charakteryzuje więź administracji publicznej z prawem administracyjnym i terytorium innego państwa członkowskiego.

Analizowane w rozdziale piątym formy deterytorializacji administracji publicznej to formy współpracy administracyjnej, które mogą mieć postać mniej lub bardziej zintegrowaną proceduralnie i organizacyjnie. Dostępne formy (narzędzia) transgranicznej współpracy to delegowanie (wymiana) oficerów łącznikowych, obecność w urzędzie i udział w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ innego państwa członkowskiego, inspekcje, pościg transgraniczny lub nadzór transgraniczny, wspólne patrole, wspólne operacje czy w końcu wspólne zespoły. Dla wszystkich podstawy stwarza bezpośrednio lub pośrednio prawo UE (ta jego część, która została określona prawem regulującym współpracę administracyjną), zobowiązując lub częściej uprawniając państwa i ich organy do podjęcia współpracy. Może ciągle nieliczne w skali współpracy podejmowanej w UE, ale coraz liczniejsze przykłady takiego współdziałania, motywowane pragmatycznym podejściem do obowiązku efektywnego wykonywania prawa UE, trzeba uznać za jeden z trendów rozwojowych zintegrowanej administracji UE.

Z perspektywy zwierzchności terytorialnej państwa są to postacie współpracy zdecydowanie bardziej „inwazyjne”, ponieważ przełamują terytorialne ograniczenia nakładane na administrację publiczną. Mocniej też akcentują znaczenie terytorium państwowego i jego granic. O prostej analogii do działań (aktów administracyjnych) podejmowanych w ramach realizacji zasady wzajemnego uznawania, zwłaszcza o automatycznym skutku czynności prawnej na obszarze innej jurysdykcji, raczej nie ma mowy. Aktywność organów administracji jednego państwa członkowskiego jest podejmowana na terytorium innego państwa i z tego powodu wymaga wyraźnej podstawy prawnej, jasnych zasad współpracy, a przede wszystkim zgody państwa przyjmującego. Tym samym pod względem uwarunkowań prawnych nie odbiega od ustalonych reguł wykonywania jurysdykcji administracyjnej (wykonawczej).



## Rozdział VI

# Terytorialność i deterytorializacja administracji publicznej przez pryzmat zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej

### 1. Uwagi wprowadzające

Deterytorializację administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej trudno określić mianem instytucji prawnej. Już sama zaproponowana definicja deterytorializacji administracji publicznej wskazuje na niejednolity charakter i skutki tego sposobu działania administracji publicznej. Przedstawione formy deterytorializacji jeszcze mocniej to zróżnicowanie ukazują. Ograniczeniem w formułowaniu ogólnych wniosków jest też zawężenie badania do granic europejskiej przestrzeni prawnej. Poza tymi granicami administracja UE też podejmuje działalność i badanie wątku „zewnętrznego wymiaru” deterytorializacji administracji publicznej z pewnością przyniosłoby kolejne interesujące ustalenia, wykraczające poza to, co udało się ustalić w wyniku badania deterytorializacji administracji publicznej „wewnątrz” Unii Europejskiej.

Ekstraterytorialny sposób wykonywania administracji publicznej ma długą tradycję, zakorzenioną w prawie międzynarodowym. Na tej podstawie można wskazać pewne zasady rządzące przez długie lata rozwojem ekstraterytorialności i jej podstawowe elementy. Ewolucja tej koncepcji jest wynikiem specyfiki Unii Europejskiej jako organizacji integracyjnej, z jej celami, zasadami i wartościami oraz instrumentami służącymi ich realizacji. W nowych postaciach ekstraterytorialności administracji publicznej mających charakter deterytorializacji administracji publicznej można widzieć dalszy podział funkcjonalny władzy (kompetencji) i odpowiedzialności oraz nowy kontekst pojęcia wspólnej (zintegrowanej) administracji Unii Europejskiej. Wydaje się, że dzięki ujęciu terytorialności i deterytorializacji administracji publicznej w kontekście zasad ogólnych prawa UE uda się wyodrębnić paradygmatyczne podłoże deterytorializacji administracji publicznej.

Zasady, które zostaną poniżej omówione, mają charakter zasad-determinantów, ponieważ stanowią prawne uwarunkowania deterytorializacji administracji publicznej, legitymizację (walidację) tego procesu oraz wyznaczają jego granice. Inaczej mówiąc, są to zasady wyznaczające podstawy i ramy tego procesu. Ponieważ jest to proces odbywający się na podstawie prawa administracyjnego UE, badany z wykorzystaniem koncepcji europejskiej przestrzeni prawnej, wybór sprowadza się przede wszystkim do formalnego katalogu zasad zaliczanych do zasad porządku prawnego UE. Ich fundamentalne znaczenie w tym porządku oznacza, że są one również zawarte i niekwestionowane w katalogu zasad administracji UE<sup>1111</sup>. Katalog zasad uznanych za znaczące dla ukształtowania terytorialności administracji publicznej w UE nie zawiera przy tym nowej kategorii zasad poza stypizowanymi już zasadami prawa (administracyjnego) UE. Jest to zgodne zresztą z postulatem zapobiegania inflacji i dewaluacji zasad prawa. Dla potrzeb niniejszego opracowania pod pojęciem zasady prawa rozumie się szczególnego rodzaju wypowiedzi ocenne, wartościujące, deskrypcyjne lub wytyczające dyrektywy postępowania (dyrektywalne)<sup>1112</sup>. Zdecydowana większość zasad prawa administracyjnego UE charakteryzowana jest jako zasada opisowa lub dyrektywalna. W podstawowym znaczeniu opisowym „zasada prawa” jest określeniem „pewnego typu ukształtowania jakiejś instytucji prawnej (tzn. określeniem funkcjonalnie powiązanych zespołów norm)”<sup>1113</sup>. Tak rozumiana zasada „oznacza wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia”<sup>1114</sup>. Zasadę prawa pojmowaną dyrektywalnie traktowano jako doniosłą na gruncie prawa dyrektywę postępowania obdarzoną swoistym atrybutem nadrzędności. Oprócz szczególnej doniosłości merytorycznej zasada prawa jest normą nakazującą realizację określonej, prawnie legitymowanej wartości<sup>1115</sup>. Konsekwencją przyjęcia zasad jest to, że zarówno przepisy prawa stanowiące podstawę do działania dla podmiotów administrujących, jak i poszczególne działania podejmowane przez te podmioty, muszą bezwzględnie mieścić się w granicach wyznaczonych przez te zasady<sup>1116</sup>.

<sup>1111</sup> Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)), Dz. Urz. UE C 440/17 z 30.12.2015 r. Inaczej można powiedzieć, że są to zasady prawa doniosłe dla prawa administracyjnego i administracji publicznej, zob. Z. Duniewska, *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym...*, LEX.

<sup>1112</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 53 i n.

<sup>1113</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>1114</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>1115</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2012, *passim*.

<sup>1116</sup> P. Wajda, *Zasada proporcjonalności*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 250-251.



Istotne z punktu widzenia deterytorializacji administracji publicznej zasady są ugruntowane w prawie i większość z nich znalazła już obszerne omówienie z niejednej perspektywy, w wielu kontekstach i dla rozmaitych badawczych potrzeb. Celem tego rozdziału jest nie wyczerpująca analiza prezentowanych zasad, lecz wyłącznie przedstawienie tych zagadnień, które mają znaczenie dla problematyki deterytorializacji administracji publicznej, a więc umieszczenie w kontekście wybranych zasad obowiązywania terytorialności jako zasady ustroju administracji publicznej<sup>1117</sup>, będącej konsekwencją klasycznych zasad jurysdykcji państwa i kompetencji jego organów ukształtowanych w prawie międzynarodowym publicznym i akceptowanych w prawie UE oraz prawie krajowym. Przyjęty zestaw zasad charakteryzuje to, że przyczyniają się one (jako wzorce ukształtowania pewnej instytucji albo jako nadrzędne dyrektywy postępowania) do powstania oraz określenia istoty procesu i stanu deterytorializacji administracji publicznej w UE. Są czynnikiem zarówno sprzyjającym deterytorializacji administracji publicznej, jak i – wyznaczając jej granice – powstrzymują przed nadmierną ekspansją nieaprobowaną przez państwa, a także zapewniają ochronę jednostkom, wobec których – w razie korzystania z uprawnień wykonawczych – administracja za granicą realizuje swoje kompetencje. Wśród nich można wskazać zasady o skutku „separującym” krajowe administracje i zasady, których głównym celem i rezultatem jest zintegrowanie administracji publicznej. Niezależnie od celu i funkcji konkretnej zasady wszystkie stanowią fundament deterytorializacji administracji publicznej, równoważąc interesy indywidualnych państw członkowskich i Unii jako całości, zawsze w tle mając prawa podstawowe jednostek. Ważne jest także to, że wyrażają wartości, które należy respektować, ale i równoważyć w procesie wykonywania władzy publicznej w UE. Czynnikiem łączącym wybrane zasady prawa jest także ich rola w ukształtowaniu relacji między władzą publiczną (wykonawczą) usytuowaną w różnych miejscach w europejskiej przestrzeni prawnej – na poziomie UE i w państwach członkowskich.

Zasady prezentowane w tym rozdziale mają zróżnicowane formalne źródła prawa: traktaty międzynarodowe, włączając w ten zasób również traktaty założycielskie UE, i konstytucje, które wyznaczają zasady ustroju polityczno-terytorialnego danego państwa, a tym samym zasady ustroju administracji publicznej<sup>1118</sup>. J. Sozański wskazuje na możliwość wyprowadzenia zasad ogólnych prawa w porządku Unii „z traktatów założycielskich i innych aktów prawa pierwotnego (w tym umów), z uzusu (prawa zwyczajowego) oraz z aktów prawa pochodnego, a także z praktyki konstytucyjnej państw członkowskich oraz zasad powszechnie przez nie uznanych”<sup>1119</sup>. Mowa o formalnym katalogu zasad ogólnych

<sup>1117</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Zasady ustroju polskiej administracji...*, LEX.

<sup>1118</sup> *Ibidem*.

<sup>1119</sup> J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 106.

prawa administracyjnego UE, który jest odwołaniem do tego kryterium, tzn. źródła pochodzenia zasad, przyjętym w różnych systematyzacjach zasad, przy czym często nie jest to jedyne „czyste” kryterium formalne podziału. Podziały tego rodzaju wskazują na niejednorodny charakter zasad ogólnych prawa UE. Tytułem przykładu można podać systematyzację zaproponowaną przez J. Maliszewską-Nienartowicz. Autorka wyróżnia: 1) zasady wywodzące się z prawa międzynarodowego, 2) zasady specyficzne dla europejskiego prawa administracyjnego (wynikają przede wszystkim z Traktatów), 3) zasady wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich, i 4) prawa podstawowe<sup>1120</sup>. Poszerzony katalog zasad zaproponował Ł. Prus, dzieląc zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego na: „1) zasady ogólne wynikające *expressis verbis* z Traktatów, 2) zasady wspólne dla tradycji prawnych państw członkowskich, wywodzące się z wartości państwa prawnego (niem. *Rechtsstaat*, ang. *the Rule of law*, fr. *État de droit*), 3) zasady regulujące relacje pomiędzy Unią Europejską i państwami członkowskimi, w tym określające skutek prawa europejskiego w państwach członkowskich, 4) prawa podstawowe (art. 6 ust. 3 TFUE), 5) zasady wynikające z prawa międzynarodowego publicznego”<sup>1121</sup>. Podziały te mają walor porządkujący i pozwalają na identyfikację oraz charakterystykę dowolnej, wybranej zasady ogólnej<sup>1122</sup>. W przypadku potrzeby zbadania uwarunkowań deterytorializacji administracji publicznej sens tej systematyzacji jest odmienny, podobnie jak konieczność analizowania każdej z przedstawionych zasad. Żadna z nich nie stanowi normy-zasady samodzielnie określającej sposób ukształtowania deterytorializacji administracji publicznej. Dopiero cały ich zestaw, odpowiednio równoważących się, wpływa na rekonfigurację terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej. O zakresie redefinicji terytorialności administracji publicznej, albo inaczej – o kompromisie w zakresie zasad determinujących deterytorializację administracji publicznej, będą świadczyły rozwiązania szczególne przewidujące wykonywanie administracji publicznej poza terytorium państwa. Można stwierdzić, że zasady te kształtują nie tyle deterytorializację administracji publicznej jako taką (*per se*), ile instytucje prawne prawa międzynarodowego, prawa UE i prawa krajowego, które z deterytorializacją wiążą się w sposób bezpośredni lub pośredni i mają wpływ na określony sposób wykonywania władzy publicznej. Dlatego też zróżnicowany charakter zasad prawa administracyjnego UE podkreśla hybrydowy (złożony) charakter deterytorializacji administracji publicznej jako procesu z pogranicza prawa międzynarodowego, prawa UE i prawa krajowego. Katalog tych zasad ma podkreślić także wspólność wartości leżących u podstaw

<sup>1120</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 29.

<sup>1121</sup> Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań...*, s. 50-51.

<sup>1122</sup> W przypadku J. Maliszewskiej-Nienartowicz jest to zasada proporcjonalności, w przypadku Ł. Prusa – zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań.

deterytorializacji administracji publicznej (afirmowanych uniwersalnie lub w gronie państw członkowskich), wzajemne przenikanie się porządków prawnych, uzupełnianie oraz wielokierunkowy wpływ, a także (w konsekwencji) multicentryczność krajowego porządku prawnego, z którego wywodzi się administracja publiczna.

Biorąc powyższe argumenty pod uwagę, sformułowano następujący katalog zasad-determinantów deterytorializacji administracji publicznej:

1. Zasada suwerenności i równości państw członkowskich,
2. Zasada nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwowego,
3. Zasada przyznania (powierzenia kompetencji),
4. Zasada rządów prawa (praworządności i legalności),
5. Zasada pomocniczości,
6. Zasada proporcjonalności,
7. Zasada autonomii organizacyjnej (autonomii administracyjnej),
8. Zasada efektywnego wykonywania prawa UE,
9. Zasada lojalnej współpracy,
10. Zasada solidarności,
11. Zasada wzajemnego zaufania.

Kolejność prezentowania zasad jest podyktowana celem i rezultatem oddziaływania konkretnej zasady na proces deterytorializacji administracji publicznej. Jako pierwsze zostaną zaprezentowane zasady chroniące/utrwalające terytorialność administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej, a następnie zasady sprzyjające/generujące proces deterytorializacji. Jednocześnie trzeba podkreślić, że zasady pozostają ze sobą w ścisłym związku.

## 2. Zasada suwerenności i równości państw członkowskich

Zasada suwerenności państw („suwerennej równości” albo „równej suwerenności”<sup>1123</sup>) jest fundamentalną zasadą współczesnego prawa międzynarodowego i stanowi bezpośrednią lub pośrednią podstawę pozostałych zasad<sup>1124</sup>. Zasada suwerenności zawarta w art. 2 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych<sup>1125</sup> wyraża koncepcję suwerenności zewnętrznej. W tym przypadku na pierwszy plan wysuwają się pojęcia równości i niezależności jako elementy statusu państwa<sup>1126</sup>. Jeśli przyjmujemy, że deterytorializacja administracji publicznej jest przejawem (wynikiem) współpracy państw członkowskich

<sup>1123</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 81.

<sup>1124</sup> S. Besson, *Sovereignty...*, pkt 2; J. Kokott, *States, Sovereign Equality*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2011, pkt 1.

<sup>1125</sup> Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

<sup>1126</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 229.

UE, to w kwestii relacji między współpracą państw a ich suwerennością warto zacząć od uwagi na temat elementu państwowości (dla niektórych przedstawicieli doktryny konsekwencji państwowości). Zgodnie z Konwencją z Montevideo (1933 r.) jednym z elementów państwa jako podmiotu międzynarodowego jest zdolność wchodzenia w stosunki międzynarodowe. Współczesne państwo, tym bardziej państwo prawa, nie działa w izolacji i arbitralnie. Wydaje się zatem, że między suwerennością państwa a konsekwencjami wynikającymi z pozostawania z innymi państwami w stosunkach współpracy i zależności nie ma nierozwiązywalnego konfliktu. Wręcz przeciwnie – suwerenność i współpraca międzynarodowa pozostają w ścisłym związku. Jeżeli wynikiem współpracy na szczeblu międzynarodowym i ponadnarodowym są ograniczenia w wykonywaniu suwerenności (praw zwierzchnich), to suwerenność jest źródłem takiego ograniczenia, a nie jego ofiarą<sup>1127</sup>. „Pojęcie suwerenności zakłada możliwość samoograniczania jej wykonywania przez zawieranie umów międzynarodowych, a także dokonywania aktów jednostronnych, ustanawiających granice dla jej wykonywania”<sup>1128</sup>. Zdolność do zaciągania zobowiązań międzynarodowych pełni funkcję dowodu suwerenności<sup>1129</sup>. W kontekście dyskusji na temat pojawienia się prawa transnarodowego i prawa globalnego oraz wynikającego z tego zagrożenia dla suwerenności państwa i jego terytorium M. Siems pisze, że państwa nie mają innego wyboru jak współpracować i to nie tylko w formach znanych prawu międzynarodowemu (traktaty), ale także przez bardziej złożone formy *governance*<sup>1130</sup>.

Dobrowolne przekazywanie wykonywania suwerenności (kompetencji) przez państwa na zasadzie wzajemności zobowiązań następuje po to, aby skuteczniej realizować interesy i zadania przejęte przez państwo<sup>1131</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w wyniku zaciągania zobowiązań państwo niekoniecznie dokonuje samoograniczenia swobody swego działania, lecz niekiedy rozszerza spektrum swej działalności na sfery, w których wcześniej nie było obecne<sup>1132</sup>. A. Wasilkowski zauważa, że w stosunkach równoprawnych wzajemne prawa i obowiązki są wyważone oraz mają przynieść korzyść wszystkim stronom. Z jednej strony swoboda decyzji zawęży się, ale z drugiej strony wzrasta wpływ na działanie innych państw. Zakres możliwości państwa nie ulega uszczupleniu, a tylko wyraża się w inny sposób<sup>1133</sup>. Współpraca międzynarodowa może zatem

<sup>1127</sup> C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 92.

<sup>1128</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 39.

<sup>1129</sup> R. Kwiecień, *Suwerenność państwa...*, s. 128; zob. też K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 42.

<sup>1130</sup> M. Siems, *Comparative...*, s. 304-305.

<sup>1131</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 55.

<sup>1132</sup> R. Kwiecień, *Suwerenność państwa...*, s. 128.

<sup>1133</sup> A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4-5, s. 19.

z jednej strony zatem oznaczać ograniczenie sfer działania państwa, a z drugiej – zwiększać te możliwości<sup>1134</sup>.

Wzajemność w ograniczeniach i korzyściach płynących ze współpracy międzynarodowej wiąże się z równością suwerennych państw. Uniwersalnie wyraża ją w sensie prawnym, jak już powiedziano, art. 2 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych. Można poszukać także podstaw kreujących równość państw członkowskich w Unii Europejskiej, a tym samym równość podmiotów administrujących w europejskiej przestrzeni prawnej. Przy czym pierwotnym podmiotem i adresatem zasady równości jest suwerenne państwo (członkowskie), a za nim dopiero jego organy, w tym organy władzy wykonawczej. J. Kranz pisze, że „równość, podobnie jak suwerenność, to pojęcie relacyjne i historycznie zmienne co do zakresu, ale niezienne w swej istocie. Przymiotnik «równy» znaczy, że dwa lub więcej podmiotów (przedmiotów, sytuacji) należy do tej samej klasy (kategorii) wyodrębnionej na podstawie wybranych cech. Dane podmioty mogą być równe pod jednym względem, będą jednocześnie nierówne pod innym. Zasada równości polega na traktowaniu w sposób równy sytuacji podobnych i w sposób nierówny sytuacji niepodobnych, nie wskazuje natomiast pod jakim względem”<sup>1135</sup>.

W celu wskazania podstawowych norm kreujących równość w europejskiej przestrzeni prawnej należy ponownie przywołać preambułę oraz przepisy art. 2, art. 3 ust. 3 tiret 3 i art. 4 ust. 2 i 3 TUE<sup>1136</sup>, które wskazują fundamentalne wartości i ustanawiają podstawowe zasady systemu prawa UE. Do naczelných wartości należą godność osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Usytuowanie równości między demokracją a rządami prawa każe szeroko ujmować znaczenia *sensu largo* pojmowanej równości (podobnie jak wolności) jako elementarnego prawa tak jednostki, jak i narodu<sup>1137</sup>. W art. 4 ust. 2 TUE potwierdzone zostało wyraźnie, że „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów”, co należy odczytywać jako uznanie równości za zasadę unijnego

<sup>1134</sup> J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie...*, s. 32 i cyt. literatura.

<sup>1135</sup> J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym...*, s. 81.

<sup>1136</sup> Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zasada równości państw członkowskich była niepisana zasadą ogólną prawa wspólnotowego, do której TSUE odwoływał się w szczególności w przypadkach niewywiązywania się przez państwa z zobowiązań traktatowych, zob. T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 75.

<sup>1137</sup> A. Capik, B. Kuźniak, [w:] K. Lankosz (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003, komentarz do preambuły, nb 10. Równość jako konstrukcja prawa UE funkcjonuje na różnych poziomach i właściwie jest wszechobecna. Rozumiana jest na gruncie prawa unijnego jako partycypacja, integracja, możliwość i upoważnienie. Funkcje te są związane ze sobą. Należy przy tym dodać, że pojęcie równości (niedyskryminacji) również w prawie UE funkcjonuje głównie w sferze praw podmiotowych jednostki, a jedynie incydentalnie podnoszone są kwestie równości państw członkowskich wobec UE i innych państw członkowskich, zob. T. Tridimas, *The General Principles...*, s. 59-135; także K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2011, s. 156-175.

*governance*<sup>1138</sup>. Nie jest to jednak, co stwierdza K. Lenaerts, zasada w pełni odpowiadająca prawnomiędzynarodowej zasadzie suwerennej równości. Ta ostatnia milczy bowiem na temat wspólnych wartości, które dzielają państwa, podczas gdy w UE zasada równości państw wynika z założenia, że wszystkie państwa są w równym stopniu przywiązane do wartości UE, które są wartościami wspólnymi dla państw członkowskich (art. 2 TUE)<sup>1139</sup>. Element wspólnych wartości jest tym, co determinuje równość państw wobec prawa UE i pozwala różnicować względem prawa UE państwa członkowskie i państwa spoza UE. Stanowisko to nawiązuje do ustaleń doktryny i judykatury, przyjmujących, że równość (w powiązaniu ze sprawiedliwością) oznacza traktowanie wszystkich, którzy są równi – równo, a jednocześnie tych, którzy cechują się odmiennością – w sposób odmienny<sup>1140</sup>. Naruszenie zasady równości ma miejsce dopiero wtedy, gdy jakieś zróżnicowanie nabiera cech dyskryminacji bądź uprzywilejowania<sup>1141</sup>. Charakterystyczne elementy zasady równości: porównywalność sytuacji i odejście od zasady w zgodzie z uzasadnionymi kryteriami znajdują zastosowanie także w odniesieniu do równości państw członkowskich UE (wewnątrzunijnej relacji) i ich organów. Równość i odejście od zasady ma wyraz w różnych systemach i mechanizmach funkcjonowania UE i jej instytucji oraz organów. Dotyczy to np. sposobu prowadzenia negocjacji akcesyjnych, właściwej reprezentacji państw członkowskich w instytucjach i organach UE (np. agencjach), systemu decyzyjnego, systemu językowego (począwszy od tekstów autentycznych traktatów), a także odpowiedzialności za niewywiązywanie się z zobowiązań<sup>1142</sup>. Równe traktowanie wiąże instytucje unijne w procesie wykonywania władzy związanej z koordynowaniem implementacji prawa UE do prawa krajowego. Zasada równości nie doznaje uszczerbku przez fakt, że unijne przepisy mogą wywoływać różne skutki w różnych systemach prawnych z powodu różnych metod i środków, a także różnego otoczenia prawnego w konkretnym państwie<sup>1143</sup>.

Zasady równości nie można rozpatrywać w oderwaniu od innych zasad kształtujących pozycję państw członkowskich wobec UE i w relacjach z innymi państwami członkowskimi. Dodatkowe zasady uzupełniające (komplementarne) stanowią zarówno warunek, jak i skutek tych wcześniej wskazanych wartości, w tym równości. Chodzi tu

---

<sup>1138</sup> K. Lenaerts, *La Vie Après L'Avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet Not Blind) Trust*, "Common Market Law Review" 2017, vol. 54, s. 808.

<sup>1139</sup> *Ibidem*, s. 809.

<sup>1140</sup> B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 71.

<sup>1141</sup> M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 122.

<sup>1142</sup> Na ten aspekt przede wszystkim zwraca uwagę T. Tridimas, który śladem orzecznictwa sądowego zasadę równości rozpatruje w kontekście triady: korzyści – zobowiązania – interesy narodowe, zob. T. Tridimas, *The General Principles...*, s. 75. Państwo nie może powoływać się na zasadę równości, wskazując na niewywiązywanie się przez inne państwa z zobowiązań.

<sup>1143</sup> *Ibidem*, s. 95.

o zasadę odrębności instytucjonalnej nakazującej poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, zasadę lojalnej współpracy, zasadę wzajemnego zaufania, zasadę proporcjonalności i zasadę solidarności. Można w związku z tym zaproponować rozróżnienie równości *de iure* i *de facto*. Równość *de iure* wiąże się z odrębnością instytucjonalną i lojalną współpracą państw członkowskich oraz zasadą wzajemnego zaufania. Równość w żadnym wypadku nie oznacza unifikacji i wprowadzenia jednolitego modelu administracji publicznej – państwa i ich systemy administracyjne są w równym stopniu kompatybilne ze strukturami UE mimo utrzymującej się różnorodności ustrojowej. O współpracy zaś można powiedzieć, że odbywa się między równymi podmiotami, na podstawie solidarności i wzajemnego zaufania, mających wprowadzić równość *de facto*.

Pojęcie równości może znaleźć bezpośrednie zastosowanie w stosunku do podmiotów administrujących w ich relacjach z zagranicą – z innymi podmiotami administrującymi w innym państwie (układ horyzontalny) – oraz w relacjach z instytucjami i organami organizacji międzynarodowej – UE (układ wertykalny). Będzie to równość podmiotów administrujących w sferze ich kompetencji do wykonywania w sposób wyłączny i samodzielny norm prawa unijnego – w zgodzie z zasadą terytorialności – na terytorium własnego państwa. Wykonywanie administracji publicznej w warunkach deterytorializacji przynosi modyfikacje w zakresie realizacji zasady równości. Udostępniając (wydzielając) swoje terytorium administracji innego państwa, państwo nierównoprawnie traktuje organy (funkcjonariuszy) innego państwa (lub państw). Pamiętając, że deterytorializacja administracji publicznej jest wynikiem współpracy administracyjnej, należy zgodzić się z M. Kaweckim, który twierdzi, iż „mimo że współpracy administracyjnej należy [...] przypisać charakter niewładczy, nie zawsze musi ona wiązać się z zupełną równością stron”<sup>1144</sup>. Współpraca nie może być utożsamiana z partnerstwem, może, ale nie musi mieć jego formy<sup>1145</sup>. Ma to szczególne znaczenie w kontekście współpracy wertykalnej. Na plan pierwszy wysuwa się w takich sytuacjach koordynacyjny i nadzorczy charakter udziału instytucji UE (przede wszystkim Komisji) lub też organu UE (agencji) we współpracy administracyjnej. W wielu przypadkach, które zostały opisane w rozdziale piątym, współdziałanie administracji krajowych definiowane jest jednak autonomicznie, tzn. że niekoniecznie obejmuje formy działań, w których uczestniczą instytucje lub organy UE, poza tym, że inicjują współdziałanie albo są organami odpowiedzialnymi za realizację jakichś zadań Unii w danym obszarze<sup>1146</sup>.

Co do zasady, równorzędność współpracujących podmiotów krajowych względem siebie jest konsekwencją respektowania zasady suwerennej równości państw członkowskich

<sup>1144</sup> M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych...*, s. 45.

<sup>1145</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>1146</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis de l'Union*...*, s. 119-120.

UE. Wymiana informacji i wzajemna pomoc odbywają się na zasadzie równorzędności podmiotów tak długo, jak długo organy działają na terytorium własnego państwa. Sytuacja ulega zasadniczo zmianie w przypadku przekroczenia granicy przez organ administracji publicznej. W przypadku współpracy horyzontalnej objętej mianem deterytorializacji zasada suwerenności państwa prowadzi do nierównorzędności organów (funkcjonariuszy) współpracujących, co wyraża się w zasadach podziału i trybie przydziału zadań i kompetencji poszczególnym organom (funkcjonariuszom), ustaleniu zasad kierownictwa, zwierzchności i odpowiedzialności współpracujących organów. Na prawnie relewantną aktywność na terytorium innego państwa wymagana jest zgoda, czynności podejmowane są w obecności organu (funkcjonariusza) państwa przyjmującego, a działania w imieniu państwa goszczącego – jeśli w ogóle – wykonywane są na podstawie szczególnego upoważnienia i z polecenia organu państwa przyjmującego. W przypadku wspólnych zespołów – jak zostało wskazane – obowiązuje zasada „terytorialności kontyngentu”, sprowadzająca się do systemu kierowania czy dowodzenia i działania w zgodzie z prawem państwa przyjmującego.

### 3. Zasada nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwowego

W Konstytucji RP nienaruszalność i niepodzielność terytorium państwa występują obok suwerenności i należą do podstawowych wartości konstytucyjnych<sup>1147</sup>. Prawo międzynarodowe posługuje się pojęciem integralności terytorialnej, która występuje w połączeniu z polityczną niezawisłością, tworząc wspólnie podstawowe elementy państwowości<sup>1148</sup>. Integralność terytorialna uważana jest za konsekwencję i uzupełnienie zwierzchnictwa terytorialnego<sup>1149</sup>. W prawie międzynarodowym pojęciu integralności terytorialnej nadaje się określone znaczenie, wynikające przede wszystkim z art. 2 pkt 4 i pkt 7 Karty Narodów Zjednoczonych. Odnosi się ono do kwestii stabilności i ostateczności granic oraz zakazu zmian terytorialnych przy użyciu siły lub groźby jej użycia. Integralność terytorialna oznacza „utrzymanie zwierzchnictwa terytorialnego w dotychczasowych granicach państwa”<sup>1150</sup>. Przyjmuje się, że zakaz naruszania integralności terytorialnej oznacza również nietykalność terytorium, która wyraża się m.in. w zakazie

<sup>1147</sup> Do przepisów ogólnych należą art. 5, art. 26 i art. 126 ust. 2 Konstytucji. K. Wojtyczek wskazuje także przepisy szczególne, które konkretyzują zasadę w określonych dziedzinach, zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 35-36.

<sup>1148</sup> S.K.N. Blay, *Territorial Integrity and Political Independence*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2010; zob. art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych.

<sup>1149</sup> J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, s. 84.

<sup>1150</sup> *Ibidem*, s. 84.



sprawowania władzy i podejmowania przez państwa (ich organy władzy publicznej) działań urzędowych na terytorium państwa bez jego zgody<sup>1151</sup>. Tak należy interpretować pojęcie nienaruszalności terytorium użyte w Konstytucji RP. „Zasada nienaruszalności terytorium nie wyklucza natomiast dopuszczenia przez polskie organy władzy publicznej na polskim terytorium działań obcych organów władzy publicznej, ale nakazuje zapobieganie takim działaniom podejmowanym bez zgody strony polskiej”<sup>1152</sup>. Proces deterytorializacji administracji publicznej z samej natury – jako aktywność podejmowana przez państwo na terytorium innego państwa – jest sprzeczny z zasadą nienaruszalności terytorium państw, jeżeli nie zawiera w sobie elementu zgody państwa, na terytorium którego dochodzi do wykonywania zadań i kompetencji (czynności urzędowych) przez organy innego państwa.

Regulując kwestie unijnych przestrzeni (obszarów) bez granic, prawodawca unijny nie narusza stosunków terytorialnych państw członkowskich. Wykazały to w szczególności rozważania o funkcji granic w UE oraz ich znaczenia dla administracji publicznej państw członkowskich. W art. 4 ust. 2 TUE znajdujemy potwierdzenie poszanowania przez Unię funkcji państwa mających na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej. Przepis art. 77 ust. 4 TFUE potwierdza, że kwestie wytyczania granic (co stanowi zarazem potwierdzenie ich istnienia) odbywa się zgodnie z prawem międzynarodowym, a art. 77 ust. 1-3 nie narusza kompetencji państw w tym względzie. Do każdego z nich należy określenie zakresu i granic ich własnego terytorium w zgodzie z przepisami prawa międzynarodowego publicznego<sup>1153</sup>. Kontekst unijny narzuca jednak określoną perspektywę. Brak kompetencji Unii nie oznacza braku wynikających z art. 4 ust. 3 TUE zobowiązań każdego z państw członkowskich, w ich wzajemnych stosunkach, ale także wobec Unii i pozostałych państw członkowskich, do działania w sposób lojalny w celu znalezienia – w przypadku sporu terytorialnego – ostatecznego rozwiązania prawnego zgodnego z prawem międzynarodowym, które zapewnia skuteczne i niezakłócone stosowanie prawa Unii na danych obszarach, oraz do zakończenia sporu poprzez przyjęcie takiego lub innego sposobu jego rozstrzygnięcia, w tym ewentualnie poprzez przedłożenie tego sporu Trybunałowi na mocy kompromisu na podstawie art. 273 TFUE<sup>1154</sup>. Należy do tego także dodać postanowienie art. 89 TFUE, odnoszącego się do współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej, który przewiduje, że „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, określa warunki i granice, w jakich właściwe organy Państw Członkowskich, o których mowa

<sup>1151</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 36.

<sup>1152</sup> *Ibidem*.

<sup>1153</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie C-457/18, pkt 105 uzasadnienia wyroku.

<sup>1154</sup> *Ibidem*, pkt 109 uzasadnienia wyroku.

w artykułach 82 i 87, mogą podejmować działania na terytorium innego Państwa Członkowskiego, w powiązaniu i w porozumieniu z organami tego Państwa. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

Prawo wtórne UE respektuje zasadę integralności terytorialnej, regulując współpracę administracyjną prowadzącą do deterytorializacji administracji publicznej, przyjmując jako regułę konieczność wyrażenia przez państwo członkowskie zgody (też w formie uprzedniego wniosku) na działanie organu administracji innego państwa lub administracji UE (agencji) na jego terytorium. W świetle obowiązujących przepisów „test zgody” przeprowadzany jest na wielu poziomach. Biorąc pod uwagę złożoną strukturę prawa UE, można stwierdzić, że zgoda państw członkowskich na deterytorializację jest wyrażona, po pierwsze, na stopniu najwyższym i najogólniejszym zarazem, czyli przez zawarcie i ratyfikację traktatu o przystąpieniu do UE i otwarcie porządku prawnego państwa na akty prawa UE. Dalej, zgoda państwa zawiera się w procedurze przyjmowania aktów prawa wtórnego regulującego określony rodzaj współpracy, choć pod tym względem, jak już była mowa, UE jest szczególną organizacją, w której ze względu na sposób/tryb podejmowania rozstrzygnięć (głosowania) istnieje możliwość przyjęcia wiążącego aktu prawnego wbrew woli danego państwa członkowskiego. Te tryby i sposoby wyrażania zgody przez państwa członkowskie nie są jednak wystarczające, nie gwarantują pełnej ochrony ich terytoriów. W szczegółowych uregulowaniach prawa wtórnego znajdujemy kolejny poziom gwarancji nienaruszalności terytorium państwa członkowskiego przez organy administracji UE i organy innych państw członkowskich (cały czas mówimy o funkcji wykonawczej, czyli jurysdykcji wykonawczej). Właściwe organy administracji publicznej współpracują na podstawie porozumień ustalających szczegółowe warunki współpracy transgranicznej. Wymóg zgody państwa na działania na jego terytorium, czy to w formie wniosku (inicjatywy) tego państwa o udzielenie wsparcia przez wspólne zespoły, czy zgody na przeprowadzenie inspekcji, obecność w urzędzie dla potrzeb gromadzenia informacji, czy też ulokowanie oficera łącznikowego, jest przewidziany w przepisach normujących określony rodzaj współpracy.

Bez wątpienia przyjęcie rozporządzenia materializującego europejskie zintegrowane zarządzanie granicami przyniosło szczególnego rodzaju współpracę administracyjną, zobowiązując państwa do tej współpracy, na różnych zresztą poziomach (m.in. obowiązkowy wkład do stałej służby, obowiązki informacyjne, obowiązek wykonania decyzji i zaleceń organów UE) i przyznając agencji europejskiej inicjatywę organizowania operacji na terytoriach państw członkowskich. Analizując przepisy rozporządzenia 2019/1896 dotyczące zgody państwa na „udostępnienie terytorium”, należy wskazać w pierwszej kolejności, że działania Agencji Frontex na granicach zewnętrznych,

działania w zakresie powrotów, współpraca z państwami trzecimi<sup>1155</sup>, czy mówiąc ogólnie, działania mające na celu „organizowanie odpowiedniej pomocy technicznej i operacyjnej dla państw członkowskich” wymagają odpowiedniego wniosku państwa członkowskiego albo jego zgody (jeżeli działanie jest podejmowane z inicjatywy Agencji). Organizować i koordynować wspólne operacje dotyczące jednego lub większej liczby państw członkowskich, rozmieszczać zespoły zarządzania granicami, zespoły wspierające zarządzanie migracjami i zespoły powrotowe, czyli wszystkie działania operacyjne na terytorium państw członkowskich Agencja może podejmować tylko za ich zgodą<sup>1156</sup>. Dotyczy to także sytuacji, w której wystąpiły szczególne i wyjątkowo trudne wyzwania na granicach zewnętrznych, uzasadniające organizowanie i koordynowanie szybkich interwencji na granicy<sup>1157</sup> albo wspólnego działania agencji unijnych i państw członkowskich w ramach systemu *hotspot*<sup>1158</sup>. Respektowanie zasady nienaruszalności terytorium jest szczególnie widoczne w razie przewidzianej interwencji Agencji na podstawie decyzji Rady, wydanej na wniosek Komisji. Jeżeli państwo członkowskie nie wykona w ciągu 30 dni decyzji Rady i nie podejmie z Agencją współpracy dotyczącej wdrożenia środków zawartych w decyzji, Komisja może zainicjować przewidzianą w art. 29 rozporządzenia (UE) 2016/399 procedurę szczególną w celu zareagowania na wyjątkowe okoliczności zagrażające ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen. W żadnym wypadku nie może jednak dojść do interwencji Agencji na terytorium państwa członkowskiego bez jego zgody, choćby w słusznym wspólnym interesie publicznym. Dodatkowym zabezpieczeniem nienaruszalności terytorium państwa członkowskiego jest regulacja zawarta w art. 100 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896. Przepis ten stanowi, że w przypadku projektów decyzji zarządu w sprawie szczególnych działań Agencji, które mają być przeprowadzone na granicach zewnętrznych któregokolwiek państwa członkowskiego lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych granic, lub w sprawie porozumień roboczych z państwami trzecimi, konieczne jest, by za ich przyjęciem głosował członek zarządu reprezentujący odpowiednio to konkretne państwo członkowskie lub państwo członkowskie sąsiadujące z danym państwem trzecim. Na koniec warto jeszcze wspomnieć, że konkretną i zindywidualizowaną podstawą udzielenia pomocy technicznej i operacyjnej dla państw członkowskich są plany operacyjne, które są uzgadniane z państwami członkowskimi.

W świetle rozporządzenia 2019/1896 zasada nienaruszalności terytorium państwowego jest ponadto zachowana w przypadku lokalizacji biura antenowego Agencji

---

<sup>1155</sup> Przepis art. 74 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896 ustanawia ogólną zasadę, że „Agencja może przeprowadzać działania związane z europejskim zintegrowanym zarządzaniem granicami na terytorium państwa trzeciego, pod warunkiem uzyskania zgody tego państwa trzeciego”.

<sup>1156</sup> Zob. motyw 48 preambuły i art. 54 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1157</sup> Zob. motyw 49 preambuły rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1158</sup> Zob. motyw 50 preambuły rozporządzenia 2019/1896.

Frontex<sup>1159</sup>, umiejscowienia oficera łącznikowego Agencji w państwach członkowskich<sup>1160</sup>, inspekcji miejsc prowadzenia przez Agencję operacji dokonywanych przez uprawnione podmioty<sup>1161</sup>, zapraszania przez Agencję obserwatorów z instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii lub organizacji międzynarodowych oraz misji i operacji w ramach WPBiO<sup>1162</sup>, obserwatorów z państw trzecich<sup>1163</sup>, wizyt członków forum konsultacyjnego Agencji w miejscach prowadzenia wspólnych operacji lub szybkich interwencji na granicy<sup>1164</sup>.

#### 4. Zasada przyznania (zasada kompetencji powierzonych)

Traktat z Lizbony potwierdził, że Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów i realizuje te kompetencje w określonych formach prawnych. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich. C. Mik podkreśla, że szczególny status Unii Europejskiej wiąże się m.in. ze znaczącym zakresem i stopniem intensywności powierzonej władzy oraz zaawansowanymi metodami i instrumentami integracji<sup>1165</sup>.

Zasada kompetencji przyznanych została omówiona bliżej w rozdziale trzecim. Odnosząc pojęcie deterytorializacji administracji publicznej do zasady kompetencji przyznanych UE, trzeba na początku stwierdzić, że ma ona znaczenie fundamentalne. Deterytorializacja zachodząca w europejskiej przestrzeni prawnej jest konsekwencją powierzenia władzy przez państwa Unii Europejskiej. Zasada przyznania jest zatem elementem definicyjnym (konstytutywnym) deterytorializacji administracji publicznej, podobnie jak jest istotą deterytorializacji rozumianej jako oderwanie organu regulacyjnego od określonego terytorium.

Z regulacji tak prawa unijnego, jak i prawa krajowego wynika, że kategorie kompetencji Unii odnoszą się zarówno do wertykalnego podziału kompetencji, jak i rodzaju władzy państwowej, którą państwa dzielą się z Unią. Z rozważań prowadzonych

<sup>1159</sup> Art. 60 ust. 5 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1160</sup> Art. 31 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1161</sup> Motyw 82 preambuły rozporządzenia 2019/1896 stanowi: „Za zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego Agencja powinna zezwolić Europejskiemu Komitetowi do spraw zapobiegania torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu Rady Europy na inspekcje miejsc, w których prowadzi operacje powrotowe, w ramach mechanizmu monitorowania ustanowionego przez członków Rady Europy na mocy Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

<sup>1162</sup> Art. 78 ust. 1 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1163</sup> Art. 78 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1164</sup> Art. 108 ust. 5 rozporządzenia 2019/1896.

<sup>1165</sup> C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 80. Należy dodać, że autor celowo posługuje się sformułowaniem „powierzenie władzy”, które wprawdzie należy do języka politologii, ale obrazowo wyraża istotę sprawy, *ibidem*, s. 80-81.

w rozdziale trzecim w odniesieniu do rodzaju kompetencji UE przekazanych przez państwa wynika, że Unia wykonuje przede wszystkim władzę prawodawczą, natomiast dyrektywy dokonywania podziału obowiązków w zakresie wykonywania ustanowionego prawa UE zawarte są w art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy) i w art. 291 TFUE, zobowiązującym państwa do podjęcia wszelkich środków szczególnych i ogólnych służących implementacji prawa UE. Chodzi tu o działalność legislacyjną organów państwa, a także o środki regulacyjne (środki wykonawcze do środków legislacyjnych), akty stosowania prawa, kontrolę (nadzór) i egzekwowanie obowiązków. Odnosząc je do władzy wykonawczej (administracji publicznej), można powiedzieć, że wskazują one, iż kompetencje wykonawcze na poziomie unijnym są rozproszone, a administracyjne wykonywanie prawa UE ma charakter złożony: następuje bezpośrednio (przez administrację UE) lub pośrednio (przez administrację państw członkowskich). To, że regułą jest pośrednie wykonywanie prawa, stanowi podłoże dla rozwoju deterytorializacji administracji publicznej, natomiast trzeba przypomnieć, że w świetle traktatów państwa wykonują prawo UE w ramach swojej terytorialnej jurysdykcji. Przepis art. 291 ust. 1 TFUE, określając zdecentralizowany model wykonywania prawa UE, państwa członkowskie traktuje raczej osobno, stanowiąc o „wszelkich środkach prawa **krajowego** [podkr. B.K.] niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii”. Traktaty pomiędzy pośrednim a bezpośrednim wykonywaniem prawa UE przez administrację unijną nie przewidują wprost wielu możliwości.

Rozwiązanie przewidziane w art. 291 TFUE nie jest wyraźnie ani nawet w sposób dorozumiany powiązane ze zróżnicowanymi kompetencjami UE i ich podziałem na kompetencje wyłączne i dzielone. Jak zauważa J. Maśnicki, reguły konstytucyjne, według których stanowione jest prawo pochodne, nie są odzwierciedlone na poziomie jego implementacji. Decydująca w tym względzie jest treść aktu prawa pochodnego, a nie rodzaj kompetencji, w ramach realizacji której akt został ustanowiony. Stąd też nie można wykazać związku między zasadami i kryteriami wykonywania prawa UE a rodzajem kompetencji UE<sup>1166</sup>. Idąc dalej, nie można wykazać związku między deterytorializacją jako współpracą w ramach kooperacyjnego stosowania i egzekwowania prawa UE lub zeuropeizowanego prawa krajowego a rodzajem kompetencji UE. Ten sposób kooperacji przewidziany jest zarówno w dziedzinach objętych kompetencjami wyłącznymi (np. współpraca administracji celnej), jak i dzielonymi (współpraca w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości).

Kwestia rodzaju kompetencji jest jednak dla deterytorializacji administracji publicznej kwestią relewantną, a to w kontekście zasady preempcji. Należy pamiętać, że ramach kompetencji dzielonych, jeśli Unia podejmie działalność prawotwórczą

<sup>1166</sup> J. Maśnicki, *Podział kompetencji Unii Europejskiej...*, s. 96-100.

w określonej dziedzinie, może też określić sposób wykonywania kompetencji przez państwa członkowskie. Jeśli nie wystąpi skutek preluzyjny (Unia nie skorzystała z kompetencji lub zaprzestała wykonywania swojej kompetencji), kompetencja pozostaje przy państwach członkowskich (lub wraca do państw członkowskich), które kwestie współpracy administracyjnej mogą regulować autonomicznie. Nie jest wykluczona z góry ekstraterytorialność, ale w razie wykonywania kompetencji przez państwa członkowskie nie występuje podstawa prawna do deterytorializacji administracji publicznej w rozumieniu przyjętym w pracy. Właściwe instrumenty współpracy określa prawo międzynarodowe publiczne. Nie wyklucza to wykorzystania przez Unię kompetencji wspierających w dziedzinie współpracy administracyjnej. Trzeba też dodać, że skorzystanie przez Unię z kompetencji dzielonych i określenie zasad implementacji prawa pochodnego w konkretnej dziedzinie nie wyklucza zawierania przez państwa dodatkowych dwu- lub wielostronnych porozumień administracyjnych, mających na celu sprecyzowanie warunków współpracy ramowo określonych w akcie prawa pochodnego.

Istotne jest także to, że integracja europejska powoduje zmianę wewnętrznych relacji między organami ustawodawczymi, wykonawczymi i sądowymi w poszczególnych państwach. Członkostwo w strukturach integracyjnych silnie oddziałuje na zasadę trójpodziału władzy państwa członkowskiego, gdyż przyznaje prymat władzy wykonawczej. Rządy (prezydent, administracja państwowa) zyskują na znaczeniu w procesach integracji<sup>1167</sup>. Przekazanie kompetencji władzy prawodawczej wpływa na wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej, której dominująca rola w procesie integracji przejawia się w dwójaki sposób. Po pierwsze, rządy zyskują możliwość udziału w realizacji przekazanych kompetencji prawodawczych poprzez swoich przedstawicieli w Radzie UE (w tworzeniu prawa według modelu kooperacyjnego prawodawcy). Po drugie, skoro prawodawca unijny może regulować stosunki społeczne na danym terytorium (terytoriach państw członkowskich) w zakresie określonym w akcie przekazania kompetencji (traktacie), a zatem także w zakresie przedmiotowo ujętej administracji publicznej, to w konsekwencji może również regulować kompetencje do wykonywania (stosowania) ustanowionego przez siebie prawa, w tym przewidywać specjalny (kooperacyjny) tryb wykonywania tych kompetencji. Traktaty uzupełniają w tym względzie zasadę przyznania o inne zasady, które wymagają oddzielnego omówienia. W tym miejscu można tylko wskazać, że wykonywanie prawa UE ma być efektywne, tak by osiągnąć wszystkie cele zakładane przez prawodawcę unijnego i odbywać w zgodzie z zasadą proporcjonalności i subsydiarności, lojalnej współpracy, zdecentralizowanego wykonywania prawa, oraz autonomii organizacyjnej (administracyjnej) i proceduralnej państw członkowskich.

<sup>1167</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 59.

Deterytorializacja administracji publicznej, w szczególności ta jej postać, która wiąże się z przyznaniem organowi (funkcjonariuszowi) innego państwa uprawnień wykonawczych (wydawania aktów administracyjnych i dokonywania innych czynności przewidzianych prawem) na terytorium państwa przyjmującego, rodzi także kwestię konstytucyjności takiego rozwiązania. Można ją rozpatrywać w kontekście problematyki podmiotu uzyskującego kompetencje władzy państwowej. Na podstawie art. 90 Konstytucji Polska może zrezygnować z wyłączności wykonywania władzy państwowej w zakresie określonym w traktacie międzynarodowym, a tym samym otworzyć swoje terytorium na działania organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego.

Przepis art. 90 Konstytucji wyraźnie stanowi o tych dwóch kategoriach podmiotów (organizacji międzynarodowej lub o organie międzynarodowym) jako podmiotach uzyskania kompetencji władzy państwowej<sup>1168</sup>. Wynika z tego, że norma ta nie może stanowić podstawy do przekazywania kompetencji państwom ani dla otwierania polskiego porządku prawnego na akty prawne wydawane przez inne państwa. Państwa członkowskie organizacji nie są elementem danej organizacji i stanowią odrębne podmioty prawa międzynarodowego. Nie oznacza to, że Konstytucja zakazuje bezpośredniego przekazywania kompetencji na rzecz państw obcych, co jednak wymaga rozważenia w świetle całokształtu regulacji konstytucyjnych<sup>1169</sup>.

Definicja deterytorializacji administracji publicznej przyjęta w pracy zakłada, że jej istotą jest wykonywanie kompetencji (wykonawczych i egzekucyjnych) przez organy państw członkowskich na podstawie aktów prawnych wydanych w ramach realizacji kompetencji uzyskanych uprzednio na mocy aktu przekazania przez Unię Europejską (kompetencji prawodawczych). Mowa jest więc o najwyżej pośrednim przyznaniu kompetencji państwom członkowskim i ich organom, jeśli w ogóle można mówić o takim przyznaniu w relacjach międzypaństwowych. W tym względzie część autorów rozważa interpretację normy zawartej w art. 90 Konstytucji, wraz z innymi przepisami konstytucyjnymi wyrażającymi przychylność prawu międzynarodowemu i procesowi integracji, jako podstawy otwarcia (przenikliwości) terytorium także dla państw członkowskich UE. M. Balczyk, posiłkując się w tym względzie doktryną niemiecką i poglądami wyrażonymi na tle rozwiązań zawartych w niemieckiej ustawie zasadniczej, stoi na stanowisku, że „decyzja Polski o otwarciu swojego terytorium na Unię Europejską obejmuje również wykonywanie praw zwierzchnich, przeniesionych uprzednio na Unię

<sup>1168</sup> Szerzej K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 157 i n.

<sup>1169</sup> *Ibidem*, s. 172. W kwestii szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych należy zwrócić uwagę na art. 117 zd. 2 Konstytucji, który dopuszcza stacjonowanie obcych wojsk na terytorium RP, jak również przemieszczanie się ich przez to terytorium. Zasady określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy.

Oznacza to, że państwo może w drodze umowy międzynarodowej lub jednostronnie w drodze ustawy przekazać część zwierzchnictwa terytorialnego, zob. J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, s. 80 i n.; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 71-72.

Europejską, przez inne państwa członkowskie, o ile następuje ono na podstawie prawa wspólnotowego i w celu osiągnięcia zadań postawionych przed UE. Prawa zwierzchnie nie są bezpośrednio przenoszone na inne państw członkowskie. Prawa zwierzchnie pierwotnie przenoszone są na organizację ponadnarodową, zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, a dopiero odpowiedni akt prawa wspólnotowego nakłada na państwa członkowskie z jednej strony prawo wykonywania określonych uprawnień zwierzchnich na terytorium innego państwa członkowskiego, a z drugiej strony obowiązek uznawania tych działań przez pozostałe państwa członkowskie<sup>1170</sup>.

Z kolei zdaniem K. Wojtyczka art. 90 Konstytucji nie może stanowić podstawy do przekazywania kompetencji innym państwom ani dla otwierania polskiego porządku prawnego na akty prawne wydawane przez inne państwa. „Rzeczpospolita Polska może natomiast przekazać organizacji lub organowi międzynarodowemu, w trybie art. 90 Konstytucji, kompetencję do otwierania polskiego porządku prawnego na akty prawne obcej władzy publicznej, w tym na akty prawne innych państw członkowskich”<sup>1171</sup>.

Można się zastanawiać, czy z punktu widzenia deterytorializacji administracji publicznej kwestia, czy art. 90 Konstytucji RP pośrednio przenosi wykonywanie kompetencji na inne państwa członkowskie, czy też nie czyni tego wcale, jest istotna. Konsekwencje płynące z prawa UE są dla tej materii kluczowe, co w obu podejściach do interpretacji art. 90 Konstytucji zostało wyraźnie podkreślone. To UE, ustanawiając odpowiednie akty prawne, otwiera horyzontalnie porządki prawne państw. Unia ma kompetencję – w wyniku uzyskania kompetencji od państw – do kreowania „wspólnotowej zasady terytorialności” w sferze władzy wykonawczej. Władza wykonawcza pozostaje przy państwach członkowskich, ale zmienia się sposób i terytorialny zakres jej wykonywania.

Z kilku powodów interpretację art. 90 Konstytucji dokonaną przez K. Wojtyczka należy uznać za właściwą w odniesieniu do deterytorializacji administracji publicznej. Po pierwsze, przemawiają za nią reguły interpretacyjne (reguły wykładni) – w tym przypadku wykładnia językowa art. 90 nie pozostawia wątpliwości co do kręgu podmiotów uprawnionych. Po drugie, w świetle poczynionych ustaleń na temat rodzaju przekazywanych UE kompetencji proces ten dotyczy przede wszystkim kompetencji prawodawczych (kompetencji w sferze legislacyjno-regulacyjnej), deterytorializacja zaś dotyczy administracji publicznej i jej kompetencji do stosowania i egzekwowania prawa. Działalność organów administracyjnych na terytorium innego państwa na podstawie

<sup>1170</sup> M. Balczyk, *Wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej na terenie Polski i Niemiec – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3 s. 217. Należy zwrócić uwagę, że posługiwanie się przez autorkę pojęciem praw zwierzchnich wynika z wyboru do analizy porównawczej niemieckiej ustawy zasadniczej.

<sup>1171</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 172.



prawa UE jest typową realizacją funkcji wykonawczej, a ta pozostaje co do zasady przy państwach członkowskich. Kompetencje władzy wykonawczej (z uwagi na formy działania byłyby to przede wszystkim akty indywidualne i konkretne oraz działania faktyczne) co do zasady nie są przenoszone na poziom UE<sup>1172</sup>, a tym samym nie można mówić o wykonywaniu przez państwa kompetencji uprzednio przeniesionych na UE. Bardziej otwarta i uniwersalna formuła odpowiada na potrzebę zróżnicowania kompetencji przekazanych UE i wykonywanych przez państwa. Po trzecie, wydaje się również, że założenie pewnego automatycznego skutku (tak można zinterpretować słowa, że „decyzja Polski o otwarciu swojego terytorium na Unię Europejską obejmuje również wykonywanie praw zwierzchnich, przeniesionych uprzednio na Unię Europejską, przez inne państwa członkowskie, o ile następuje ono na podstawie prawa wspólnotowego i w celu osiągnięcia zadań postawionych przed UE”) jest sprzeczne z zasadą terytorialnej jurysdykcji państw. Państwa i organizacje międzynarodowe (UE) to różne byty, biorąc pod uwagę relację do terytorium.

## 5. Zasada rządów prawa (praworządności i legalności)

W porządku prawnym UE obowiązuje zasada rządów prawa (*rule of law*)<sup>1173</sup> jako podstawa integracji europejskiej (w tym integracji administracyjnej) i działania władzy publicznej w UE (w tym administracji UE)<sup>1174</sup>. Jej znaczenie jest interpretowane szeroko, obejmuje zarówno praworządność (zasadę praworządności), jak i legalność (zasadę legalności)<sup>1175</sup>. Do elementów składowych definicji „rządów prawa” zalicza się: wymóg oparcia działalności organów władzy na podstawie wyraźnego upoważnienia w prawie

<sup>1172</sup> Tym bardziej za wyjątkowe należy uznać przeniesienie kompetencji władzy wykonawczej na Agencję Frontex i jej funkcjonariuszy (personel statutowy).

<sup>1173</sup> Art. 2 TUE zalicza „państwo prawne” (w polskojęzycznej wersji Traktatu) do wartości, na których opiera się UE. Stosowana terminologia nie jest bez znaczenia. Z uzasadnionych powodów za używaniem w odniesieniu do UE terminów „rządy prawa”, „zasada rządów prawa” opowiada się J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 14; *idem*, *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5, s. 111 i n. J. Jeżewski, porównując koncepcje pochodzące z rodziny prawa kontynentalnego (romańsko-germańskiej) i z rodziny *common law*, podsumowuje: „Ocena koncepcji *rule of law* z dystansu, jaki daje współpraca międzynarodowa, uwydatnia jej aspekt aksjologiczny. Jest to aksjologia mocno wpisana w intencje założycielskie, cele i założenia ustrojowe Wspólnot Europejskich. Współlistnienie i współdziałanie, których istotą jest afirmacja różnorodności, by nie powiedzieć – odrębności, nie byłyby możliwe, gdyby ich składnikiem, a także spoiwem, miała być dziewiętnastowieczna wizja państwa sformalizowanego, restrykcyjnego, zamkniętego i wszechobecnego. *Rule of law* w wymiarze europejskim implikuje wartości uniwersalne – implikuje, lecz ich nie narzuca. Wiele zatem trzeba starań, aby nie zostały zepchnięte do politycznego piekła”, *idem*, *Zasada rule of law...*, s. 15. W sprawie analizy pojęcia i treści zasady rządów prawa zob. także Z. Kmicciak, *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 9, s. 21-35, LEX.

<sup>1174</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 13-14; J. Jeżewski, *Zasada rule of law...*, s. 15.

<sup>1175</sup> M. Kisielowska, *Zasada legalności działania...*, s. 58 i n.

i w granicach tego upoważnienia, kontrolę sądową działalności organów władzy oraz odpowiedzialność organów władzy za naruszenie prawa<sup>1176</sup>.

M. Kisielowska podkreśla, że legalność i praworządność nie są pojęciami tożsamymi, ale nie mogą być od siebie oddzielone<sup>1177</sup>. Praworządność oznacza „stan, w którym działanie organu jest niesprzeczne z całym porządkiem prawnym (w takim znaczeniu, że nie narusza ono pozostałych norm powszechnie obowiązujących) oraz ocenę norm stanowiących podstawę działania organu administracji publicznej, jako zgodnych z przyjętym w danym porządku prawnym systemem wartości”<sup>1178</sup>. Legalność natomiast to „zgodność działania organu administracji publicznej z normami stanowiącymi podstawę tego działania, czyli z normą kompetencyjną, materialną, proceduralną oraz normą określającą formę działania”<sup>1179</sup>. Tak rozumiana praworządność jest pojęciem szerszym i zawiera w sobie legalność<sup>1180</sup>. „O działaniu legalnym możemy mówić wówczas, gdy jest ono podejmowane na podstawie i w granicach norm wyznaczających kompetencję organu, znajdujących w danej sprawie zastosowanie norm prawa materialnego oraz procesowego, dopiero stwierdzenie takiej zgodności uprawnia do przejścia na «wyższy poziom», czyli dokonania oceny podjętego działania względem obowiązującego porządku prawnego”<sup>1181</sup>.

Elementy składające się na zasadę praworządności (*principle of lawfulness*) w odniesieniu do administracji UE zostały wskazane w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej. Czytamy w niej, że zasada praworządności oznacza, iż „administracja unijna powinna działać w zgodzie z prawem i stosować zasady i procedury określone w prawodawstwie Unii. Uprawnienia administracyjne są oparte na prawie, a ich treść musi być z nim zgodna. Podejmowane decyzje i przyjmowane środki nigdy nie powinny być arbitralne ani wynikać z celów, które nie są oparte na prawie lub motywowane interesem publicznym”<sup>1182</sup>.

---

<sup>1176</sup> A. Szczerba-Zawada, *Zasada rządów prawa*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 208. Por. zasady administracji publicznej w państwie prawa wskazane przez A. Błasia w: A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 32-40.

<sup>1177</sup> M. Kisielowska, *Zasada legalności działania...*, s. 40.

<sup>1178</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>1179</sup> *Ibidem*, s. 39-40.

<sup>1180</sup> Wydaje się, że taką relację wskazują też autorzy modelowego kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej, pisząc, że zasada legalności jest emanacją zasady praworządności, *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 31.

<sup>1181</sup> M. Kisielowska, *Zasada legalności działania...*, s. 40.

<sup>1182</sup> Zalecenie 3 (dotyczące ogólnych zasad odnoszących się do administracji) Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)). Zob. też Europejski kodeks dobrej administracji, którego przepis art. 4 wyraża zasadę praworządności – <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510> [dostęp 21.05.2021].

W aspekcie podmiotowym zasada praworządności i zasada legalności odnoszą się zarówno do organów władzy (administracji) państwowej, jak i pozapaństwowej (ponadpaństwowej)<sup>1183</sup>. Pluralistyczna struktura administracji UE *sensu largo* i wykonywanie (stosowanie) prawa UE na dwóch poziomach mają określone konsekwencje. Różne organy kontrolują praworządność i legalność działania organów administracji publicznej<sup>1184</sup>, różne zasady szczegółowe wypełniają treść zasady „rządów prawa”, która ma swój wymiar horyzontalny (między instytucjami i organami UE)<sup>1185</sup> i wertykalny (w relacjach UE – państwa członkowskie)<sup>1186</sup>. Zasady te chronią także, a może przede wszystkim, jednostki w ich relacjach z organami administracji publicznej. Wskazuje się również, że na gruncie prawa unijnego zasada legalności działań jest nierozzerwalnie związana z zagadnieniem ich celowości, ale element celowości jest inaczej rozumiany w stosunku do działań podejmowanych przez Unię, a inaczej w odniesieniu do działań państw członkowskich<sup>1187</sup>. „Celowość działania Unii oznacza, że działanie spełnia test subsydiarności i proporcjonalności. Z kolei celowość działań państwa członkowskiego oznacza, że działania mają zapewnić jak najpełniejszy efekt prawu unijnemu”<sup>1188</sup>. Zasada praworządności nakłada na organy administracji publicznej obowiązek przestrzegania obowiązującego prawa, a zasada legalności wymaga, aby każde działanie organu administracji publicznej było podjęte na podstawie lub w granicach prawa. Określonym w prawie UE obowiązkiem organów administracji wynikającym z zasady legalności jest obowiązek jednolitego stosowania tego prawa, a także stosowania go zgodnie z określonymi w orzecznictwie sądu unijnego zasadami<sup>1189</sup>. „W konsekwencji organ nie tylko jest zobowiązany działać zgodnie z normami prawa europejskiego, lecz także zapewnić normom tego prawa pełną efektywność”<sup>1190</sup>.

W rozważaniach na temat zasady praworządności i zasady legalności działania organów administracji publicznej w multicentrycznym porządku prawnym wątek podstaw prawnych działania organów administracji danego państwa za granicą (szeroko pojętej deterytorializacji) nie jest rozwijany. Brakuje także stosownej terminologii. Zwykle analiza legalności działania organów administracji publicznej sprowadza się do działalności na podstawie złożonych podstaw prawnych (ponieważ prawo UE staje się systemem

<sup>1183</sup> A. Szczerba-Zawada, *Zasada rządów prawa...*, s. 208. Zob. też M. Kisielowska, *Zasada legalności działania...*, s. 58-59.

<sup>1184</sup> Zob. M. Kisielowska, *Zasada legalności działania...*, s. 59; A. Szczerba-Zawada, *Zasada rządów prawa...*, s. 210.

<sup>1185</sup> W tym kontekście analizuje się przede wszystkim zasadę równowagi instytucjonalnej, zob. A. Szczerba-Zawada, *Zasada rządów prawa...*, s. 209-210.

<sup>1186</sup> Decydująca w tej mierze jest zasada powierzenia kompetencji, zasada subsydiarności, zasada proporcjonalności, zob. M. Kisielowska, *Zasada legalności działania...*, s. 60-61.

<sup>1187</sup> *Ibidem*, s. 61-62.

<sup>1188</sup> *Ibidem*, s. 62.

<sup>1189</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>1190</sup> *Ibidem*.

własnym państw członkowskich), ale działalność ta jest prowadzona na podstawie prawa obowiązującego na terytorium państwa i jest ograniczona do tego terytorium, co zresztą jest zgodne z koncepcją kompetencji sprowadzonej do właściwości miejscowej wynikającej z ogólnych zasad jurysdykcji państwa. Tymczasem akty prawne stanowiące podstawę deterytorializacji administracji publicznej nie tylko są nasycone wymogami odnośnie do praworządności działań współdziałających administracji<sup>1191</sup>, lecz także kreują szczególne wymagania odnośnie do legalności tych działań przez wprowadzenie reguł kolizyjnych wskazujących prawo właściwe dla określonych aspektów działalności: podstawy prawnej działania dla czynności prawnych i faktycznych, w szczególności wywołujących skutki w sferze zewnętrznej, zasad organizacji i podstaw odpowiedzialności w różnych jej obszarach. Szczegółność tych regulacji sprowadza się także do wprowadzenie dodatkowych elementów decydujących o kompetencji organu (wykonawczej jurysdykcji pozaterytorialnej) do podjęcia działania i to zarówno w odniesieniu do kompetencji rozumianej jako relacja z innymi podmiotami administracji publicznej, jak i kompetencji rozumianej wertykalnie (zewnętrznie) – realizowanej wobec administrowanych. Chodzi tu o konieczność ustanowienia przepisów administracyjnych wykonawczych zawartych w porozumieniach między organami, np. w planach operacyjnych przyjmowanych na potrzeby wspólnych operacji, w trakcie których następuje rozmieszczenie wspólnych zespołów, polecenia i upoważnienia do podejmowania działań władczych, tak jak to reguluje rozporządzenie 2019/1896.

<sup>1191</sup> Tytułem przykładu w rozporządzeniu 2019/1896 prawodawca unijny ustanawia obowiązek działania Agencji Frontex i państw członkowskich tworzących Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, „przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych” (motywy 1, 42, 81 preambuły, art. 1 rozporządzenia). Również w odniesieniu do samego aktu znajdujemy deklarację, że „Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i zasad uznanych w art. 2 i 6 TUE i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej «Kartą»), w szczególności poszanowania godności człowieka, prawa do życia, zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, zakazu handlu ludźmi, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawa do ochrony danych osobowych, prawa do dostępu do dokumentów, prawa do azylu i ochrony w przypadkach usunięcia z terytorium państwa i wydalenia, zasady non-refoulement, niedyskryminacji ani praw dziecka” (motyw 103 preambuły rozporządzenia). Z kolei przepis art. 7 ust. 3 rozporządzenia stanowi, że „Państwa członkowskie zapewniają zarządzanie swoimi granicami zewnętrznymi i wykonywanie decyzji nakazujących powrót, w ścisłej współpracy z Agencją, w swoim własnym interesie i w interesie wspólnym wszystkich państw członkowskich, przy zachowaniu pełnej zgodności z prawem Unii, w tym z poszanowaniem praw podstawowych, i zgodnie z wieloletnim cyklem polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami”. Jako normę nakładającą obowiązek praworządnego działania na organ administracji publicznej można wskazać art. 10 ust. 1 lit. ad) przewidujący, że zadaniem Agencji jest „przestrzeganie wysokich standardów w zakresie zarządzania granicami, umożliwiających przejrzystość i kontrolę publiczną przy pełnym poszanowaniu obowiązującego prawa i zapewniających poszanowanie, ochronę i promowanie praw podstawowych”, a także art. 48 przewidujący kompetencje Agencji w dziedzinie powrotów, które ta musi realizować: „Bez dokonywania kontroli merytorycznej decyzji nakazujących powrót, w przypadku których państwa członkowskie pozostają wyłącznie właściwe, w poszanowaniu praw podstawowych, ogólnych zasad prawa Unii i prawa międzynarodowego, w tym ochrony międzynarodowej, w poszanowaniu zasady non-refoulement i praw dziecka”; w odniesieniu do funkcjonariuszy stałej służby – art. 40 ust. 4, stanowiący, że wzmocnienie techniczne i operacyjne jest zapewniane przez stałą służbę z pełnym poszanowaniem praw podstawowych.

Administracja publiczna jest związana obowiązującym prawem. Legalność jej działania oceniana jest w perspektywie źródeł prawa administracyjnego, a w przypadku deterytorializacji administracji publicznej katalog tych źródeł ulega rozszerzeniu. Obok lub w miejsce krajowego prawa administracyjnego wśród podstaw prawnych działania organów administracji za granicą pojawiają się normy zawarte w aktach państwa przyjmującego. Podstawa prawna działania organu w warunkach deterytorializacji administracji publicznej jest zatem jeszcze bardziej złożona niż w przypadku działania organu na terytorium własnego państwa. Sytuację prawną organu regulują normy wspólne i w tym z pewnością należy upatrywać sprawczego mechanizmu deterytorializacji. Ten proces jest ułatwiony przez fakt, że prawo UE ujednocila różne krajowe systemy prawne, w części jest to wspólne prawo administracyjne (zwłaszcza akty podlegające bezpośredniemu stosowaniu), które stanowi część wszystkich porządków prawnych państw członkowskich (oczywiście można to potraktować jako pewne uogólnienie, należy bowiem pamiętać o „zmiennej geometrii” unijnej zasady terytorialności). Ponadto sytuację prawną organu regulują normy prawa państwa wysyłającego i przyjmującego w zakresie ustalonym wprost lub pośrednio w prawie UE. Oznacza to, że określone elementy składające się na sytuację prawną organu (funkcjonariusza) poddane są obcemu prawu administracyjnemu (ustrojowemu, materialnemu i procesowemu). Prawo państwa przyjmującego może także zezwalać (w ramach pomocy prawnej) na stosowanie zagranicznego prawa administracyjnego na terytorium tego państwa, jeśli nie jest sprzeczne z porządkiem krajowym.

Zintegrowana administracja publiczna rodzi problemy w kwestii kontroli sądowej działalności administracyjnej. W przypadku deterytorializacji administracji publicznej jasne przyporządkowanie reguł odpowiedzialności za działania podejmowane na terytorium innego państwa pozwala uniknąć konfuzji, a przede wszystkim służy ochronie praw tych podmiotów, wobec których administracja podejmuje swoje czynności. Jurysdykcja administracyjna (administracyjnoprawna) na drodze administracyjnej musi być odróżniona od administracyjnoprawnej jurysdykcji na drodze sądownoadministracyjnej. „O ile na drodze administracyjnej organy administracji publicznej wykonują jurysdykcję w sferze stosowania i wykonywania prawa w sprawach administracyjnych, o tyle na drodze sądownoadministracyjnej jurysdykcja krajowa jest ograniczona do sfery wtórnego i zasadniczo weryfikacyjnego stosowania norm prawa administracyjnego”<sup>1192</sup>. Analiza przepisów polskiego prawa w zakresie dostępu do kontroli sądowej w przypadku – ogólnie mówiąc – spraw z elementem zagranicznym, mimo że dokonywana z użyciem różnych argumentów, prowadzi do identycznych wniosków. Przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego znajdują odpowiednie zastosowanie do „postępowania

<sup>1192</sup> M. Kamiński, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. I. *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, LEX.

w zakresie obrotu zagranicznego” przed sądami administracyjnymi, jednak wyłącznie w sprawach nieuregulowanych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.)<sup>1193</sup>. W związku z tym przedmiotem rozważań doktrynalnych odnoszących się do działu X ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest również kwestia jurysdykcji krajowej sądów administracyjnych. Ustawa nie zawiera regulacji normującej wprost tę kwestię, należałoby zatem brać pod uwagę właściwe przepisy ustawy Kodeks postępowania cywilnego (dalej k.p.c.)<sup>1194</sup>. K. Celińska-Grzegorzczuk i R. Hauser twierdzą jednak, że pojęcie jurysdykcji krajowej nie mieści się w pojęciu „obrotu międzynarodowego”<sup>1195</sup>. W związku z tym nie należy odnosić go do kompetencji orzeczniczej sądu w zderzeniu z kompetencją orzeczniczą sądu innego państwa, lecz do czynności, które w toku postępowania przekraczają granice państwa. Konsekwentnie należałoby zatem wykluczyć kwestię jurysdykcji krajowej sądu administracyjnego z zakresu objętego odesłaniem z art. 300 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1196</sup>. Nie znaczy to, że charakter i istota jurysdykcji krajowej wykluczają posługiwanie się tym pojęciem w prawie postępowania sądownoadministracyjnego<sup>1197</sup>. Podstawy prawnej wyznaczającej zakres jurysdykcji krajowej polskiego sądu administracyjnego K. Celińska-Grzegorzczuk i R. Hauser upatrują w regulacji konstytucyjnej, określającej zadania i pozycję tych sądów. „Jurysdykcja krajowa sądów administracyjnych – jako podmiotów zobowiązanych do sprawowania kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP) – zachodzić będzie wówczas, gdy kontroli tej poddany zostanie wskazany w ustawie akt lub czynność (ale też bezczynność lub przewlekłe działanie w określonym zakresie) administracji publicznej, rozumianej jako administracja «krajowa», «polska», zaś praktycznie kwestia jurysdykcji nakładać się będzie na kwestię właściwości sądów administracyjnych.

<sup>1193</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. Art. 300: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania w zakresie obrotu zagranicznego stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych oraz przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące międzynarodowego postępowania cywilnego”.

<sup>1194</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.

<sup>1195</sup> Pojęcie „obrotu zagranicznego” nie posiada definicji legalnej. J. Olszanowski przyjmuje, że będą to „postępowania, które z uwagi na podmioty w nich występujące będą wymagać podjęcia czynności przy współpracy z właściwym organem państwa obcego, z pracownikami polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Przepis ten może dotyczyć również czynności procesowych, które dokonywane są bezpośrednio przez sąd prowadzący postępowanie w stosunku do podmiotów, których siedziba lub miejsce zamieszkania znajduje się poza terytorium Polski”, *idem*, [w:] P. Szustakiewicz, A. Skoczylas (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>1196</sup> K. Celińska-Grzegorzczuk, R. Hauser, [w:] K. Celińska-Grzegorzczuk *et al.*, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, t. 10, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 2, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>1197</sup> P. Gołaszewski, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 243.

Łącznikiem określającym jurysdykcję będzie w tym ujęciu wskazanie podmiotu, którego działalność podlega kontroli – ustrojodawca zdecydował, że polski sąd administracyjny realizuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. Jurysdykcja krajowa polskich sądów administracyjnych w tym ujęciu ma więc charakter pochodny, w istocie jest następstwem regulacji konstytucyjnej, która wprost o jurysdykcji krajowej oczywiście nie stanowi. W związku z tym uznać należy, że specyfika pozycji konstytucyjnej oraz funkcjonowania sądów administracyjnych sprawia, iż przesłanka jurysdykcji krajowej w praktyce nie ma tak istotnego znaczenia, jak np. w postępowaniu cywilnym”<sup>1198</sup>.

Z kolei P. Gołaszewski rozważa wariant, w którym art. 300 p.p.s.a. nie znajduje zastosowania, ponieważ sprawa jurysdykcji krajowej sądów administracyjnych jest uregulowana w p.p.s.a., wprawdzie nie wprost i wyraźnie, ale wystarczająco. Chodzi mianowicie o przepisy o właściwości miejscowej sądów administracyjnych. Analizując tę możliwość, autor pisze, że „[...] jeśli na terenie Polski istnieje sąd administracyjny właściwy miejscowo dla danej sprawy sądownoadministracyjnej – co w świetle treści art. 13-15 ppsa jest bezsporne w odniesieniu do wszystkich kategorii spraw z zakresu kontroli działalności polskich organów administracyjnych – to istnieje również jurysdykcja polskich sądów administracyjnych dla takiej sprawy (a więc w istocie dla wszystkich kategorii spraw z zakresu sądowej kontroli działalności polskich organów administracyjnych)”<sup>1199</sup>. Nie jest to jurysdykcja wyłączna (z braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego), ale brak kognicji sądu administracyjnego w sprawie dotyczącej kontroli działalności obcego organu administracji publicznej wynika z istnienia w tym zakresie immunitetu państwa jako odrębnej prawnomiędzynarodowej instytucji ograniczającej zakres władzy jurysdykcyjnej polskich sądów administracyjnych<sup>1200</sup>. Podobne ograniczenia napotyka jurysdykcja krajowa sądów administracyjnych w drugim wariantcie rozpatrywanym przez P. Gołaszewskiego. Jeśli przyjąć, że jurysdykcja krajowa jest sprawą nieuregulowaną w p.p.s.a., to wówczas dałoby się ją wywieść z art. 1103 k.p.c. *via* art. 300 p.p.s.a. Byłaby to jurysdykcja zwykła, a nie wyłączna, i podobnie na przeszkodzie rozstrzygnięciu przez polski sąd administracyjny sprawy dotyczącej kontroli

<sup>1198</sup> K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, [w:] K. Celińska-Grzegorzczak *et al.*, *Sądowa kontrola administracji publicznej...*, Legalis.

<sup>1199</sup> P. Gołaszewski, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 244.

<sup>1200</sup> *Ibidem*. Prawo immunitetów jurysdykcyjnych obowiązuje mocą międzynarodowego prawa zwyczajowego, którego kodyfikację miały stanowić konwencje. W rozwoju historycznym koncepcja immunitetu podlegała zmianom. W XIX w. obok koncepcji immunitetu absolutnego wykształciła się tendencja zmierzająca do ograniczania immunitetu do czynów o charakterze *de iurii imperii*. Wedle tej ostatniej koncepcji państwu nie przysługuje szczególna ochrona w zakresie, w którym działa tak jak podmiot prawa prywatnego. W świetle praktyki międzynarodowej najbardziej uzasadniona wydaje się obecnie koncepcja postrzegania immunitetu przez pryzmat celu, któremu on służy, to znaczy realizacji funkcji publicznych i sprawnej reprezentacji państwa w relacjach międzynarodowych, przy jednoczesnym ograniczeniu wedle kryterium istoty czynności prawnej, M. Menkes, *Immunitet jurysdykcyjny...*, s. 15-25; zob. też B. Shaw, *International Law...*, s. 523 i n.

działalności obcego organu administracji publicznej stałby immunitet państwa. „Kontroli sądowoadministracyjnej są bowiem, co do zasady, poddawane akty *de iure imperii* organów administrujących danego państwa, a więc akty władcze, które nawet według łagodniejszej teorii ograniczonego (funkcjonalnego) immunitetu państwa nie podlegają władzy jurysdykcyjnej sądów państw obcych”<sup>1201</sup>. Reguła ta działa w obie strony, tzn. działania władcze polskich organów administracyjnych nie są poddane kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne innych państw.

Akty prawne podlegające kontroli sądowej wydane w ramach współpracy polegającej na deterytorializacji administracji publicznej rozumianej jako ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej, tj. wykonywanie suwerennych aktów jurysdykcji na terytorium innego państwa członkowskiego, będzie podlegać kontroli sądowej na zasadach wskazanych powyżej. Na tych samych zasadach będą podlegać kontroli sądowej akty organów innego państwa wykonujących na terytorium Polski administrację publiczną z upoważnienia, na rachunek i odpowiedzialność upoważniającego państwa. Oznacza to, że organ obcego państwa na potrzeby kontroli sądowej staje się organem polskim, organem „krajowym”. Ponownie reguła ta działa w obie strony.

## 6. Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości wyrażona jest w art. 5 ust. 1 i 3 TUE<sup>1202</sup>. Jest to jedna z podstawowych zasad ustrojowych (konstytucyjnych) Unii Europejskiej<sup>1203</sup> i fundament prawa administracyjnego UE<sup>1204</sup>. F. Fabbrini przypisuje nadzwyczajne i wielokontekstowe zainteresowanie zasadą pomocniczości jej charakterowi: pomocniczość znajduje się na skrzyżowaniu kwestii unijnego federalizmu i podziału władz, funkcjonalizmu i instytucjonalnego ustroju, celów i środków europejskiej integracji przez prawo<sup>1205</sup>. Jego zdaniem wartość pomocniczości w UE tkwi w uznaniu rzeczywistości „dzielonej suwerenności”, gdzie ani UE, ani państwa członkowskie nie mają wyłącznej władzy legislacyjnej.

<sup>1201</sup> P. Gołaszewski, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 245.

<sup>1202</sup> Art. 5 ust. 3 TUE: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym protokole”.

<sup>1203</sup> Zob. F. Fabbrini, *The Principle of Subsidiarity*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles...*, s. 221 i n.

<sup>1204</sup> M. Słok-Wódkowska, *Zasada pomocniczości*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 241.

<sup>1205</sup> F. Fabbrini, *The Principle of Subsidiarity...*, s. 221.



Pomocniczość, będąca funkcjonalną zasadą alokacji władzy na poziomie rządzenia, gdzie najlepiej zostanie zrealizowany założony cel, wprowadza metodę zapewniającą efektywną i płynną równowagę między UE a państwami członkowskimi<sup>1206</sup>, a tym samym godzi potrzebę autonomii państw z potrzebą ponadnarodowej regulacji<sup>1207</sup>.

Zasada pomocniczości znajduje zastosowanie w obszarze kompetencji dzielonych, według niej następuje rozdział zadań między UE a państwa członkowskie. Zasada określa, czy Unia Europejska powinna podjąć działania, przede wszystkim aktywność legislacyjną, ale nie wyklucza się także innych działań, w tym wykonawczych<sup>1208</sup>. Ma charakter zasady dynamicznej, tzn. jej działanie oznacza każdorazowo konieczność przeprowadzenia tzw. komparatywnego testu skuteczności<sup>1209</sup>. Kluczem jest efektywność podejmowanych środków, ważnym elementem zasady pomocniczości jest zbadanie, czy dane działania bądź cele mają charakter ponadnarodowy i wymagają podjęcia współpracy<sup>1210</sup>.

Zasada efektywności prawa UE zakłada osiągnięcie wszystkich celów stawianych przez prawodawcę unijnego. Najpewniej skutek ten udałoby się osiągnąć, wykonując prawo UE w sposób scentralizowany, doprowadzając do jego jednolitego stosowania<sup>1211</sup>. Ujednolicenie z prawnoustrojowego punktu widzenia oznaczałoby zatem administracyjny system scentralizowany, będący przeciwieństwem tego, co niesie ze sobą zasada pomocniczości umożliwiająca znalezienie właściwego balansu między *self-rule* a *shared-rule*<sup>1212</sup>. Zasada pomocniczości na centralizację wykonywania prawa UE nie pozwala.

<sup>1206</sup> *Ibidem*, s. 230.

<sup>1207</sup> *Ibidem*, s. 242.

<sup>1208</sup> M. Słok-Wódkowska, *Zasada pomocniczości...*, s. 243.

<sup>1209</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 78. Zgodnie z Protokołem (nr 2) w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności dwustopniowy test pomocniczości polega na ocenie, czy cele UE nie mogą być w wystarczający sposób osiągnięte przez państwa członkowskie i czy cele te, ze względu na skalę lub skutek proponowanego środka, mogą być osiągnięte lepiej przez UE, *ibidem*, s. 78. T. Tridimas pisze w tym kontekście o podwójnym teście skali i efektywności, *idem*, *The General Principles...*, s. 176.

<sup>1210</sup> M. Słok-Wódkowska, *Zasada pomocniczości...*, s. 243. Zob. np. motyw (120) rozporządzenia 2019/1896 „Ponieważ cele niniejszego rozporządzenia, mianowicie opracowanie i wdrożenie systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania strefy Schengen, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie działające w sposób nieskoordynowany, natomiast – z uwagi na brak kontroli na granicach wewnętrznych, znaczne wyzwania związane z migracją na granicach zewnętrznych oraz konieczność skutecznego monitorowania przekraczania tych granic i przyczynienia się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii – możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii, może ona podjąć działania, zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE”.

<sup>1211</sup> Zob. art. 291 ust. 2 TFUE. Jak zauważa J. Boć, rozrost tendencji centralistycznych i ich instytucjonalizacja są stałe, *idem*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 230. W innym miejscu, w swobodniejszej wypowiedzi, pisze: „Ta centralizacja ma dużą siłę, być może jest to układ boski, być może jest to wzór nie do omińnięcia. Wszystko na świecie jest scentralizowane, stado wilków też jest scentralizowane. Komórka, Układ Słoneczny. Może jest to nie do pokonania. Może centralizacja jest urządzeniem bardziej boskim niż decentralizacja. Tego na razie nie wiemy” – J. Boć, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim, 16-17 października 2012 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 117.

<sup>1212</sup> F. Fabbrini, *The Principle of Subsidiarity...*, s. 231, 242.

Jak podkreśla C. Mik, po wprowadzeniu do prawa wspólnotowego zasady pomocniczości można obserwować przesuwanie odpowiedzialności za wykonywanie prawa (wówczas) wspólnotowego w kierunku państw członkowskich<sup>1213</sup>. R. Grzeszczak z kolei zauważa, że zasada pomocniczości przyczyniła się do procesu odwrotnego do rozdziału (przekazania) kompetencji, czyli ich odpływu z poziomu państw na poziom UE<sup>1214</sup>.

Zgodnie z tą zasadą – w warstwie ustrojowej – znajduje zastosowanie zasada autonomii instytucjonalnej (autonomii administracyjnej – art. 4 ust. 2 TUE) oraz – w obszarze podziału kompetencji wykonawczych – zasada zdecentralizowanego wykonywania prawa UE (art. 291 ust. 1 TFUE). Przepisy te pozwalają jednoznacznie określić rozłożenie ciężaru wykonywania prawa UE na te dwa zasadnicze elementy struktury administracji UE – jako zasadę wprowadzając pośrednie (zdecentralizowane) wykonywanie prawa. Administracja UE *sensu stricto* może wykonywać prawo unijne tylko w tych przypadkach, w których traktaty przyznają jej kompetencje wykonawcze, co jest wyjątkiem, a nie regułą<sup>1215</sup>. Nawet zasada efektywności i lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE podkreśla rolę państw członkowskich w osiągnięciu celów UE i wykonywaniu jej zadań<sup>1216</sup>.

Zasada pomocniczości sprzyja deterytorializacji w tym sensie, że wywodzi się z niej zasada pośredniego (zdecentralizowanego) wykonywania prawa UE, podkreślająca wagę administracji krajowej w procesie implementacji. Lecz już w świetle preambuły i art. 1 zd. 2 TUE wyraźnie powstaje napięcie między „coraz ściślejszym związkiem” (*the ever closer union*) między narodami Europy a podejmowaniem decyzji „jak najbliższej obywateli”. Dlatego też efektywność podejmowanych działań realizujących cele UE wymaga zastosowania środków służących modelowi wspólnego (kooperacyjnego) wykonywania władzy publicznej w UE. Narzucona czy tylko umożliwiona współpraca administracyjna zdominowała administracyjną implementację prawa UE w ramach administracji zintegrowanej, wiążąc organy krajowe relacjami współpracy przekraczającej terytorialne granice jurysdykcji państw i wymagając pewnych ram instytucjonalnych dla tej współpracy. Widoczny jest związek ze wzrostem znaczenia agencji regulacyjnych i tendencjami centralizacyjnymi (z perspektywy państw) w niektórych obszarach administracyjnego wykonywania prawa UE. Najogólniej można powiedzieć, że znakiem tych tendencji jest przejście od koordynacji i praktycznej współpracy administracyjnej do wspólnej implementacji (dzielonej odpowiedzialności za określony obszar polityki UE), tak jak to dzieje się w przypadku Agencji Frontex i innych agencji organizujących i koordynujących działanie wspólnych zespołów. Tym samym utrzymana jest w mocy

<sup>1213</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 277.

<sup>1214</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 77.

<sup>1215</sup> A. Wróbel, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat...*, LEX.

<sup>1216</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 51.

zasada zdecentralizowanego stosowania prawa UE przy jednoczesnej możliwie jednolitej implementacji koordynowanej i nadzorowanej przez organ UE<sup>1217</sup>.

W zasadę pomocniczości nie jest systemowo wpisana współpraca państw członkowskich, tym bardziej współpraca polegająca na zmianie terytorialnych granic działania organów administracji publicznej. Przeciwnie, interpretacja art. 291 ust. 1 TFUE wskazuje, że w procesie wykonywania prawa UE państwa działają w imieniu własnym i podejmują niezbędne środki prawa krajowego obowiązujące wyłącznie na własnym terytorium (w zakresie terytorialnej jurysdykcji administracyjnej państw)<sup>1218</sup>. W literaturze wskazuje się, że zasada pomocniczości chroni kompetencje indywidualnego państwa członkowskiego (jego administracji) nie tylko w relacjach z instytucjami i organami UE, ale także w relacjach horyzontalnych – z organami administracyjnymi innych państw członkowskich. W konsekwencji oznacza to, że każde przeniesienie kompetencji władzy wykonawczej (w zakresie stosowania prawa) musi być uzasadnione merytoryczną wspólną potrzebą (interesem)<sup>1219</sup>.

Federalizm wykonawczy nie wyklucza deterytorializacji jako przejawu horyzontalnej współpracy administracyjnej państw członkowskich, ale koncepcja federalizmu kooperacyjnego istotnie ją wzmacnia i instytucjonalizuje. Na przykładzie Agencji Frontex można stwierdzić, że powierzenie kompetencji wykonawczych agencji europejskiej zmieniło jej pozycję względem organów państw członkowskich, a także relacje między państwami członkowskimi. Chociaż w ramach wspólnej odpowiedzialności Agencji i państw członkowskich zadania i kompetencje realizowane są zgodnie z zasadą pomocniczości, obowiązek współpracy po stronie państw członkowskich znacząco wzmocnił i uniezależnił Agencję od państw członkowskich.

Deterytorializacja administracji publicznej w jej wąskim znaczeniu, w którym pojawiają się elementy instytucjonalne (jak wspólne zespoły), przewidziana w aktach prawa wtórnego jest pewnym kompromisem między scentralizowanym (bezpośrednim) wykonywaniem prawa UE a pośrednim wykonywaniem, pozostawionym państwom członkowskim w ramach ich jurysdykcji ograniczonej do terytorium i kontrolowanym na warunkach określonych w Traktacie.

<sup>1217</sup> M. Everson, E. Vos, *European...*, s. 3.

<sup>1218</sup> A. Wróbel w komentarzu do art. 291 ust. 1 TFUE pisze: „Zastosowany środek prawa krajowego ma być «niezbędny» do wdrożenia w życie prawnie wiążącego aktu Unii. Chodzi tu zatem tylko o środki konieczne potrzebne, przy czym celem, w stosunku do którego należy relatywizować ową «niezbędność», jest nie tylko zapewnienie rzeczywistego wykonywania i stosowania prawnie wiążącego aktu Unii na terytorium państwa członkowskiego, ale przede wszystkim zapewnienie przez państwo członkowskie rzeczywistej skuteczności tego aktu Unii”. Wcześniej autor pisze, wyjaśniając użyte w art. 291 ust. 1 sformułowania: „W polskiej wersji wprowadzenie w życie [...] prawnie wiążącego aktu Unii w rozumieniu powyższego przepisu to nie tyle, co nadanie aktowi mocy prawnie wiążącej na terytorium państwa członkowskiego, ile spowodowanie przez państwo, że akt prawny Unii będzie na terytorium tego państwa faktycznie wykonywany, przestrzegany i jednolicie stosowany, a cele wyrażone lub założone w tym akcie zostaną faktycznie osiągnięte”, *idem*, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, LEX.

<sup>1219</sup> L. de Lucia, *Conflict and Cooperation...*, s. 68.

## 7. Zasada proporcjonalności

Treść zasady proporcjonalności wyrażona jest w art. 5 ust. 4 TUE, który stanowi: „Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”, oraz w art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych UE. Jest ona jednym z najważniejszych elementów konstrukcji rządów prawa<sup>1220</sup>. Zasada ta przenika cały unijny system prawny i pełni trzy różne, ale pozostające w związku funkcje. Po pierwsze, służy jako mechanizm integracji pozwalający ustalić legalność krajowych ograniczeń swobód rynku wewnętrznego. Po drugie, zasada znajduje zastosowanie w sferze ochrony wolności i praw podmiotowych jednostek, zarówno w odniesieniu do działań władzy publicznej na poziomie UE, jak i krajowym<sup>1221</sup>. Dodatkowo wraz z rozwojem prawa UE i traktatową formalizacją zasada stała się uzupełnieniem zasady subsydiarności i chroni także państwa członkowskie przed nadmierną ingerencją UE w zakres ich władzy, czy mówiąc ściślej – przed rozszerzaniem kompetencji UE. Wynika to z art. 5 ust. 1 TUE, zgodnie z którym wykonywanie kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie podlega zasadzie pomocniczości i proporcjonalności właśnie. Kolejność nie jest tu przypadkowa. T. Tridimas twierdzi, że proporcjonalność jest w sposób domniemany włączona w pomocniczość, istnieją między nimi jednak różnice. Pierwsza różnica dotyczy właśnie kolejności (etapu) badania określonego działania pod względem zgodności z omawianymi zasadami. Zasada pomocniczości ma zastosowanie jako pierwsza, określa, czy działanie może być podjęte na poziomie UE. Po pozytywnym wyniku testu subsydiarności proporcjonalność wskazuje zakres i formę działań UE. Druga różnica wiąże się z rodzajami kompetencji UE. O ile pomocniczość znajduje zastosowanie tylko w dziedzinie kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, zasada proporcjonalności obejmuje także kompetencje wyłączne UE<sup>1222</sup>. Podsumowując, można stwierdzić, że świetle art. 5 ust. 4 TUE zasada proporcjonalności jest pewnym założeniem unijnego systemu *governance* zmierzającym do ograniczenia zakresu i intensywności działań UE<sup>1223</sup>. W tym kontekście warto zaznaczyć, że w przypadku regulacji unijnych, które wkraczają w obszar ustroju administracji publicznej i procedury administracyjnej

<sup>1220</sup> T. Tridimas, *The Principle of Proportionality*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles...*, s. 243 i cytowane orzecznictwo; P. Wajda, *Zasada proporcjonalności...*, s. 251.

<sup>1221</sup> T. Tridimas, *The Principle of Proportionality...*, s. 244.

<sup>1222</sup> T. Tridimas, *The General Principles...*, s. 176; *idem*, *The Principle of Proportionality...*, s. 246. T. Tridimas zauważa, że wydaje się, iż powodem dodania (ówczesnego) art. 5 ust 3 do TUE było zapewnienie, że Wspólnota respektuje interesy państw członkowskich zarówno przy wykonywaniu kompetencji dzielonych, jak i kompetencji wyłącznych, *idem*, *The General Principles...*, s. 176.

<sup>1223</sup> T. Tridimas, *The Principle of Proportionality...*, s. 244.

(przewidują wspólną implementację), proporcjonalność zastosowanych środków (form współpracy) również podlega badaniu.

W działaniu w trzeciej z wymienionych sfer zasada proporcjonalności ma równoważyć interesy UE z interesami państw członkowskich. T. Tridimas zauważa, że w pełnieniu ostatniej z wymienionych funkcji proporcjonalność jest najmniej efektywna z racji podejścia TSUE respektującego wykonywanie przez UE władzy harmonizacyjnej<sup>1224</sup>. W pozostałych dwóch obszarach działanie zasady także nie jest równomierne z uwagi na różniące się interesy podlegające ochronie. Dość powiedzieć, że balansowanie interesów państw członkowskich z interesami UE oznacza stosowanie zasady jako mechanizmu integracji rynku, a tym samym intensywność kontroli sądu unijnego jest znacznie większa<sup>1225</sup>.

Zasada proporcjonalności ustanawia istotną dyrektywę, która pozwala na określenie sposobu, w jaki podmioty publiczne mogą czynić użytek z przyznaných im kompetencji<sup>1226</sup>. Zasada proporcjonalności służy ocenie, czy zastosowany środek był do osiągnięcia celu (regulacyjnego) konieczny, odpowiedni (adekwatny) i proporcjonalny *sensu stricto* (współmierny)<sup>1227</sup>. Intensywność kontroli działań UE wobec państw nie różni się generalnie od stosowania zasady jako podstawy do kontroli działań UE wobec jednostek. Sąd stosuje „miękką” (*soft*) test proporcjonalności<sup>1228</sup>, sprowadzający się do interwencji sądu tylko wtedy, gdy dany środek unijny w sposób oczywisty nie odpowiada celom ustalonym w traktatach (*the ‘manifestly inappropriate’ test*)<sup>1229</sup>.

Przekładając to na obszar współpracy administracyjnej i deterytorializacji administracji publicznej, można pytać, czy tak skonstruowana współpraca transgraniczna, pozaterytorialny sposób wykonywania administracji publicznej był konieczny do osiągnięcia celów regulacyjnych, czyli generalnie lepszego, skuteczniejszego wykonywania prawa UE, podczas gdy cele szczegółowe wynikają z motywów każdej regulacji. W tym kontekście należy zauważyć, że te szczegółowe motywy aktów prawnych UE często odwołują się do konieczności wzmocnionej współpracy, sytuacji kryzysowej, braku efektywności dotychczasowych środków prawnych. Transgraniczna współpraca polegająca na deterytorializacji administracji publicznej jest raczej współpracą o specjalnym charakterze. Zasadniczo cały szereg innych środków współpracy administracyjnej, które nie ingerują w integralność terytorialną, jest wystarczający do osiągnięcia zamierzonego celu. Z tego względu można powiedzieć, że wiele form współpracy (form

<sup>1224</sup> *Ibidem* i cytowane orzecznictwo.

<sup>1225</sup> *Ibidem*, s. 244, 250.

<sup>1226</sup> P. Wajda, *Zasada proporcjonalności...*, s. 256-257; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 126.

<sup>1227</sup> Więcej zob. P. Wajda, *Zasada proporcjonalności...*, s. 253; T. Tridimas, *The Principle of Proportionality...*, s. 246-248.

<sup>1228</sup> T. Tridimas, *The General Principles...*, s. 138, 178.

<sup>1229</sup> *Ibidem*, s. 178.

terytorialnych) hamuje rozwój deterytorializacji administracji publicznej, która uzasadniona jest w wyjątkowych przypadkach.

Pytanie to jest szczególnie aktualne wobec obowiązkowej współpracy, czyli takiej, jaką przewiduje rozporządzenie 2019/1896 w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. W motywie 120 preambuły rozporządzenia 2019/1896 prawodawca unijny więcej miejsca poświęcił zasadzie subsydiarności, podczas gdy zgodność rozporządzenia z zasadą proporcjonalności określił krótką formułą: „Zgodnie z zasadą proporcjonalności [...] niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów” (celów rozporządzenia).

Na kolejne pytanie, tzn. czy ten sposób wykonywania administracji publicznej jest skuteczny (efektywny), czy prowadzi do pożądanego celu regulacyjnego, osiągnięcia większej spójności, czy wręcz jednolitości stosowania prawa UE, odpowiedź mogą być wymieniane korzyści płynące ze współpracy administracyjnej. Zgodnie z przyjętą interpretacją zasady proporcjonalności jeśli kilka środków prowadzi do określonego rezultatu regulacyjnego, właściwy organ musi wybrać ten, który pozwala na osiągnięcie tego rezultatu w sposób najprostszy, najtańszy i najmniej dolegliwy<sup>1230</sup>. Wydaje się, że deterytorializacja administracji publicznej żadnego z tych kryteriów nie spełnia.

I w końcu test proporcjonalności *sensu stricto* dla deterytorializacji administracji publicznej ma odpowiedzieć na pytanie, czy odpowiednio zrównoważone są wartości, cele i zasady, związane z zastosowaniem tego rodzaju rozwiązań. Inaczej mówiąc, czy zasada efektywności prawa UE i lojalnej współpracy prawa bierze górę nad suwerennością (terytorialną suwerennością). W tym względzie można stwierdzić, że zasada proporcjonalności wyraża się każdorazowo w zgodzie państwa na działania podejmowane na jego terytorium przez inny organ, niezależnie od stopnia zinstytucjonalizowania gromadzenia i wymiany informacji lub wzajemnej pomocy.

## 8. Zasada autonomii organizacyjnej (autonomii administracyjnej)

Sposób zorganizowania wykonywania władzy publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej wpisuje się w jedną z podstawowych debat na temat prawa europejskiego, która dotyczy granic integracji i utrzymania odpowiedniego stopnia autonomii instytucji krajowych<sup>1231</sup>. Stworzenie scentralizowanej (centralnej) administracji UE zastępującej administracje krajowe czy wprowadzenie jednolitego (unitarnego) modelu administracji publicznej w krajach członkowskich UE nie jest ani możliwe, ani celowe, ani nawet pożądane. Unia Europejska, w ramach przyznanych jej kompetencji, nie ma uprawnień

<sup>1230</sup> *Ibidem*, s. 139.

<sup>1231</sup> A. von Bogdandy, *The Idea of European...*, s. 16.

do regulowania zagadnień ustroju administracji publicznej w państwach członkowskich. Dodatkowo, w celu ochrony uprawnień państw przed nieuprawnioną ingerencją Unii, w art. 4 ust. 2 TUE została zawarta zasada autonomii organizacyjnej (instytucjonalnej) państw członkowskich<sup>1232</sup>, wyrażona w przywołanym przepisie pod postacią „poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich”<sup>1233</sup>. Zasada została wzmocniona dzięki zasadzie funkcjonalnej integralności państw członkowskich, wyrażonej w tym samym miejscu<sup>1234</sup>. A. Nowak-Far sprowadza zasadę autonomii instytucjonalnej do „niezależności w określaniu prawnych i organizacyjnych ram działania aparatu państwowego, a więc także administracji publicznej”<sup>1235</sup>. Regulacja podstawowych zasad organizacji administracji publicznej państw członkowskich mieści się zatem w zakresie wyłącznych kompetencji państw członkowskich. W konsekwencji administracja w UE jest zbudowana na wielości i strukturalnej różnorodności administracji krajowych, co – warto podkreślić raz jeszcze – uważa się za cechę istotną i wartość unijnego *governance*. Z tego powodu należy uznać autonomię administracyjną państw za warunek procesu deterytorializacji administracji publicznej – deterytorializacja wymaga istnienia odrębnych administracji krajowych. Regulacje prawa UE przewidujące tę formę współpracy administracyjnej odwołują się do ogólnych kategorii „państw członkowskich”, „właściwych organów państwa”, „urzędników”, „funkcjonariuszy”. Istnienie różnic nie oznacza, że nie występuje porównywalność i adaptacja systemów administracyjnych umożliwiająca kooperację, nawet w zaawansowanym, integracyjnym stopniu<sup>1236</sup>. J. Supernat podkreśla, że „europejskie rozwiązania są kompatybilne z różnymi krajowymi instytucjami, strukturami i praktykami organizacyjnymi. Innym słowy, istniejące krajowe rozwiązania organizacyjne okazały się odporne na zmiany, ale jednocześnie wystarczająco elastyczne, aby realizować nowe zadania w zmieniającym się otoczeniu europejskim”<sup>1237</sup>.

Państwowa (krajowa) administracja publiczna, pozostając funkcjonalnie częścią dualistycznej administracji UE, nie może jednak oprzeć się zupełnie procesowi europeizacji prawa ustrojowego państw członkowskich UE. W ścisłym znaczeniu to „wpływ europejskiego prawa administracyjnego na ustroj i organizację administracji publicznej w państwach europejskich; w szerszym – uzupełnienie krajowego systemu organów

<sup>1232</sup> A. Nowak-Far, A. Michoński, *Krajowa administracja...*, s. 17 i cyt. tam orzeczenia ETS.

<sup>1233</sup> K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 9 i n.; M. Zirk-Sadowski, *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analizy Natolińskie” 2012, z. 1(53); A. Śledzińska-Simon, M. Ziółkowski, *Constitutional identity in Poland*, [w:] Ch. Calliess, G. van der Schyff (eds.), *Constitutional identity in a Europe of multilevel constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, s. 243-267.

<sup>1234</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie acquis de l'Union...*, s. 114.

<sup>1235</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie acquis communautaire przez administracje publiczne państw członkowskich Unii Europejskiej. Zagadnienia prawne i organizacyjne*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4, s. 31.

<sup>1236</sup> Zob. J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna...*, s. 78-86.

<sup>1237</sup> *Ibidem*, s. 86.

administracji publicznej o europejskie organy administracji publicznej w pewnych dziedzinach i pewnych procedurach (współdziałanie)<sup>1238</sup>. Granicę autonomii (organizacyjnej i proceduralnej) państw w sposobie wykonania prawa UE stanowi zasada efektywności, która decyduje o „sile transformacyjnej UE w sferze prawodawstwa”<sup>1239</sup>. Dzieje się tak, ponieważ „regulacje ustrojowe (instytucjonalne) i proceduralne państw członkowskich mają [...] wprost przełożenie na ich zdolności administracyjne, a więc prawidłowość wykonania prawa UE. Stąd państwa członkowskie są autonomiczne w zakresie tych regulacji, pod warunkiem jednak, że przyjęte przez nie rozwiązania doprowadzą do skutecznego wykonania zobowiązań unijnych”<sup>1240</sup>. Unia ma kompetencję do wspierania państw w zakresie poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie realizacji prawa unijnego, jednak z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów państw członkowskich. Regulacja ta, odwołując się więc do efektywności, jednocześnie gwarantuje autonomię instytucjonalną państw członkowskich<sup>1241</sup>. Przepis art. 197 TFUE nie ma na celu zmiany tej zasady<sup>1242</sup>.

Dla administratywistów połączenie autonomii organizacyjnej z efektywnością implementacji daje asumpt do konkluzji, że „w charakterze szczególnej zasady ustroju administracji publicznej występuje zasada zdolności ustrojowej administracji publicznej realizacji celów i zadań określonych bezpośrednio lub pośrednio prawem Unii. Zasada ta odnosi się nie tylko do tworzenia norm ustrojowych przez ustawodawcę i prawodawcę, ale także realizowania, stosowania tego prawa w praktyce. Wskazana zasada/wymóg zdolności administracji krajowej do wykonywania zadań publicznych i obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej wygenerowała/wprowadziła zarazem administracje krajowe w powiązania ustrojowo-organizacyjne typu «sieci organów» oraz typu

<sup>1238</sup> D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, nb. 29.

<sup>1239</sup> R. Grzeszczak, *Pojęcie europeizacji prawa*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szerbera-Zawada (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 301. W orzecznictwie TSUE wyznaczanie granic autonomii państw odbywa się przede wszystkim na gruncie autonomii procesowej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wobec braku norm unijnych w tej dziedzinie, na mocy zasady autonomii proceduralnej do państw członkowskich należy uregulowanie w wewnętrznym porządku prawnym szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych mających na celu ochronę uprawnień przysługujących podmiotom prawa, pod warunkiem jednak, że zasady te nie są mniej korzystne niż te odnoszące się do podobnych sytuacji podlegających prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że w praktyce nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności), zob. wyrok z dnia 15 marca 2017 r., *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo; także B. Kowalczyk, Ł. Prus, *Procedural Guarantees in European Visa Regime (Discretion v. Fundamental Rights)*, [w:] D. Jilek, P. Pořízek (eds.), *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018*, Kancelář veřejného ochránce práv, Wolters Kluwer ČR, Praha 2019, s. 344 i n.

<sup>1240</sup> N. Póltorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii...*, nb 1.

<sup>1241</sup> *Ibidem*, nb 3.

<sup>1242</sup> A. Wilk-Ilewicz, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, LEX.



«agencyjnego»<sup>1243</sup>. Prawidłowe wykonywanie prawa UE wymaga zdolności administracyjnej państw, a więc odpowiednich regulacji instytucjonalnych i proceduralnych.

Nie można generalnie stwierdzić, że deterytorializacja administracji publicznej powoduje zmiany organizacyjne w krajowej administracji publicznej i że akty unijne będące podstawami transgranicznej współpracy normują kwestie zastrzeżone do kompetencji państw. Niemniej bardziej zaawansowane formy tej współpracy, przybierające postać inspekcji, a zwłaszcza wspólnych zespołów, modyfikują znacząco istotne dla organizacji i funkcjonowania administracji publicznej reguły. Nie są to, jak powiedziano wyżej, organy UE, ale mają określone zadania, strukturę organizacyjną, zasady funkcjonowania wewnątrz i na zewnątrz. Zasady ich organizacji i działania określone w prawie UE modyfikują te wynikające z ich „normalnego” funkcjonowania i wymagają odpowiedniego uregulowania w prawie krajowym<sup>1244</sup>. Ponadto tego typu obowiązkowa współpraca znacząco oddziałuje na konieczność budowy lub poprawy „zdolności administracyjnej”, przejawiającej się np. w tworzeniu krajowych rezerw ekspertów czy delegowaniu członków stałej służby do Agencji Frontex.

## 9. Zasada efektywności prawa UE (efektywnego wykonywania prawa UE)

Zasada efektywności jest fundamentalną zasadą unijnego systemu prawnego. Uważana za metazasadę, wywiedziona została z zasady solidarności i lojalnej współpracy. Jest przede wszystkim regułą dyrektywalną, określającą, jak powinno być wykonywane prawo Unii Europejskiej przez wszystkie podmioty do tego zobowiązane: instytucje UE, państwa członkowskie i jednostki. W przeważającym stopniu adresowana jest do państw członkowskich z uwagi na dominujący model pośredniego wykonywania prawa UE<sup>1245</sup>. W tym aspekcie swego obowiązywania ma zastosowanie do wszystkich organów państwa wykonujących prawo UE, zarówno legislatury, sądownictwa, jak i administracji krajowej. „Można uznać, że wszystkie władze i organy państwa działają w sferze prawa UE jako administrator wdrażający legislację i zasady unijne w wewnętrznym (krajowym) porządku prawnym”<sup>1246</sup>.

Pod względem treści zasada jest bardzo pojemna, określa mechanizmy zapewniające prawu UE rzeczywistą skuteczność w prawie krajowym, może dotyczyć wszelkich

<sup>1243</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Zasady ustroju polskiej administracji...*, LEX.

<sup>1244</sup> Zob. przepisy w ustawie o Policji i ustawie o Straży Granicznej, które dotyczą uczestniczenia funkcjonariuszy tych formacji we wspólnych zespołach. Notabene ustawa o Straży Granicznej odsyła w tym względzie do przepisów prawa UE, które utraciły moc.

<sup>1245</sup> N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii...*, nb 2.

<sup>1246</sup> *Ibidem*, nb. 7.

relacji (strukturalnych i funkcjonalnych) zachodzących między prawem UE i prawem krajowym<sup>1247</sup>. W literaturze wskazuje się, że z zasady efektywności wywodzą się zasady strukturalne (ustrojowe) unijnego porządku prawnego: zasada pierwszeństwa tego prawa przed prawem krajowym i zasada bezpośredniego skutku jego norm. Konstrukcją prawną służącą zapewnieniu prawa unijnemu należytej efektywności jest także obowiązek organów państw członkowskich interpretowania prawa krajowego zgodnie z prawem UE (prounijna wykładnia). Zasada efektywności jest również podstawą zasady ogólnej jednolitości stosowania prawa UE oraz zasady skutecznej ochrony prawnej<sup>1248</sup>.

Efektywność w szerokim ujęciu to osiągnięcie rzeczywistych celów założonych przez legislatora. W prawie unijnym mówi się o tzw. efektywności normatywnej, w przypadku której chodzi nie tylko o osiągnięcie zakładanego przez normę rezultatu, ale także o osiągnięcie go w sposób, który doprowadzi do zapewnienia pełnego wykonania normy, a więc ziszczenia się wszystkich celów założonych przez prawodawcę przy jej uchwaleniu<sup>1249</sup>. Tę formę efektywności należy zapewnić na wszystkich płaszczyznach wykonywania prawa UE w krajowych porządkach prawnych. Efektywność oznacza realne osiągnięcie celów prawa UE realizowane przez wszystkie podmioty zobowiązane do jego przestrzegania na wszelkich płaszczyznach związanych z jego urzeczywistnieniem<sup>1250</sup>. Każdy aspekt realizacji zobowiązań unijnych oznacza, że efektywność systemu prawa UE jest realizowana przez podejmowanie różnych środków zarówno na etapie stanowienia prawa, jego stosowania, wykonania, kontroli przestrzegania, jak i egzekucji norm<sup>1251</sup>.

W systemie unijnym elementem zasady efektywności jest skuteczna ochrona prawna<sup>1252</sup>. W węższym znaczeniu zasada efektywności utożsamiana jest więc z obowiązkiem państw członkowskich zapewnienia jednostkom dostępu do skutecznego środka ochrony prawnej<sup>1253</sup>. Skuteczna (efektywna) ochrona prawna jest obecnie pojęciem traktatowym (art. 19 TUE ust. 1). W tym znaczeniu odnosi się przede wszystkim do sfery uprawnień proceduralnych. Przejawia się w konieczności zapewnienia jednostkom dostępu do wszelkich organów krajowych zobowiązanych do podejmowania indywidualnych rozstrzygnięć oraz do procedur, w ramach których te rozstrzygnięcia zapadają, gwarantujących

<sup>1247</sup> K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego...*, s. 70.

<sup>1248</sup> N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii...*, nb. 2. Zob. też A. Szmigielski, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez organy administracji publicznej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 364 i n.

<sup>1249</sup> K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego...*, s. 66.

<sup>1250</sup> *Ibidem*, s. 66.

<sup>1251</sup> *Ibidem*, s. 66-67. Zob. też N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii...*, nb. 20.

<sup>1252</sup> N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii...*, nb. 17; K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego...*, s. 67. W doktrynie nie ma zgodności co do relacji pomiędzy zasadą efektywności a skuteczną ochroną prawną. Różnice w podejściu do tej relacji są pochodną różnic w rozumieniu zasady efektywności. Ten aspekt zasady efektywności omawia T. Tridimas, *The General Principles...*, s. 418 i n.

<sup>1253</sup> K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego...*, s. 67.

podmiotom prywatnym poszanowanie ich praw opartych na prawie unijnym. Dwie zasady szczegółowe składają się na efektywność w rozumieniu skutecznej ochrony: zasada praktycznej możliwości dochodzenia roszczeń unijnych oraz zasada niedyskryminacji roszczeń unijnych. Inaczej mówiąc, weryfikacja danego rozwiązania prawa krajowego w zakresie realizacji przez nie zasady efektywności odbywa się przy użyciu testu (warunków) równoważności i skuteczności (ekwiwalencji, niedyskryminacji)<sup>1254</sup>.

Odnosząc zasadę efektywności do działania organów administracji publicznej, należy zgodzić się z poglądem, że dyrektywa efektywności jest odpowiedzią na zdecentralizowany model wykonywania prawa UE. „Ponieważ w systemie tym nie ma unijnej scentralizowanej administracji zdolnej do kompleksowego wykonania prawa UE, a w ramach kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie, nie jest możliwe uregulowanie przez UE szczegółowych zasad jego wykonania przez państwa członkowskie, dla tych potrzeb konieczne jest wykorzystanie organów i regulacji krajowych, którym stawia się jednak wymóg efektywności”<sup>1255</sup>. Zasada efektywności i związana z nią traktatowa zasada lojalnej współpracy nie przesądzają w żaden sposób form i skutków współpracy administracyjnej dla terytorialnego zakresu działania administracji publicznej. Ponownie należy przywołać art. 4 ust. 3 zd. 2 TUE oraz art. 291 ust. 1 TFUE, które wskazują na zobowiązania państw w zakresie przyjęcia wszelkich środków krajowych niezbędnych do zapewnienia prawu UE pełnej skuteczności. Efektywności w ujęciu tych przepisów nie należy jednak stawiać na równi z jednolitością (zasadą jednolitego) stosowania prawa UE<sup>1256</sup>. Gdy są niezbędne jednolite warunki wykonywania prawa UE, kompetencje wykonawcze otrzymuje Komisja<sup>1257</sup>. Ani art. 17 TFUE, ani art. 291 TFUE nie wykluczają przy tym, co do zasady, możliwości przekazania przez prawodawcę Unii lub Komisję tego rodzaju uprawnień także na rzecz podmiotu niebędącego instytucją<sup>1258</sup>.

Terytorialność działania administracji publicznej z istoty rzeczy nie przyczynia się do jednolitej implementacji prawa UE, choć nie musi stać jej na przeszkodzie. Jednak w terytorialnym modelu państwa wykonują prawo UE odrębnie, a to powoduje zróżnicowanie. Unifikacja czy harmonizacja prawa na poziomie prawotwórstwa nie wystarcza, by w pełni zrealizować cele UE. Implementacja (wykonywanie) tych samych unijnych przepisów powoduje często powstanie różnych kwestii w różnych systemach prawnych, bowiem funkcjonują one w określonym prawnym kontekście. Nawet w przypadku unifikacji prawa, gdy na tym poziomie jawi się w sposób pełny i jednolity, pojawia się oczywista

<sup>1254</sup> N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii...*, nb. 20.

<sup>1255</sup> *Ibidem*, nb. 1. Od zdecentralizowanego modelu sprawiedliwości (*decentralized model of justice*) zaczyna swoje rozważania na temat zasady efektywności T. Tridimas, *The General Principles...*, s. 418-420.

<sup>1256</sup> N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii...*, nb 2.

<sup>1257</sup> Art. 291 ust. 2 TFUE.

<sup>1258</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.

kwestia interpretacji i stosowania zunifikowanego prawa. Nieuchronnie pojawiają się skłonności do uwzględniania wartości kultury narodowej, istotną rolę odgrywają czynniki ekonomiczne, polityczne, psychologiczne, religijne, obyczajowe<sup>1259</sup>. Nie bez znaczenia są także kwestie językowe. Za każdą formą współpracy administracyjnej stoi zasada efektywności wykonywania praw UE, a za deterytorializacją administracji publicznej stoi nawet mocniej, ponieważ współpracujące państwa idą na daleko idący kompromis polityczny i prawny, zezwalając innemu państwu wykonywać jurysdykcję administracyjną (wykonawczą i egzekucyjną) na swoim terytorium, albo traktując organ obcej władzy jak własny i biorąc odpowiedzialność za jego działania. Deterytorializacja jako rodzaj administracyjnej współpracy transgranicznej jest mechanizmem osiągnięcia skuteczności prawa UE poprzez odejście od terytorialnych granic działania organów administracji publicznej.

## 10. Zasada lojalnej współpracy

Sposób funkcjonowania zintegrowanej administracji UE opiera się na zasadzie lojalnej współpracy. Podstawę zasady lojalnej współpracy stanowi art. 4 ust. 3 TUE<sup>1260</sup>, symbolicznie dopełniony w przypadku administracji publicznej przepisami art. 197 TFUE. Ustawodawca unijny wprost zalicza zasadę współpracy do jednej z podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej (zasad ogólnych prawa UE)<sup>1261</sup>. W świetle wymienionych przepisów efektywność (wykonywania prawa UE) łączy się nieprzypadkowo ze współpracą państw (współpracą administracyjną). Przepis art. 4 ust. 3 TUE i wyrażona w nim zasada lojalnej współpracy „stanowi normatywne uzasadnienie reguły efektywnego wypełniania zobowiązań państw członkowskich zaciągniętych na podstawie traktatów”<sup>1262</sup>. Ponadto normatywny kontekst dla zasady lojalnej współpracy stanowi zasada wzajemnego zaufania.

J. Supernat zwraca uwagę na pojawienie się dodatkowych elementów w art. 4 ust. 3 TUE i nowe rozłożenie akcentów w obecnej regulacji traktatowej, w porównaniu z jej poprzednim odpowiednikiem (art. 10 TWE). Pierwszeństwo dane współpracy i podkreślenie zdecentralizowanego modelu wykonywania prawa UE to najważniejsze z nich.

<sup>1259</sup> R. Tokarczyk, *Komparatystryka prawnicza*, Wolter Kluwer, Warszawa 2008, s. 217-218. Może paradoksalnie, ale według G. Watta im bliższy będzie stan całkowitej unifikacji prawa, tym silniej zaznaczą się czynniki kultury narodowej i związki między nią a prawem, G. Watt, *Comparison as deep appreciation*, [w:] P.G. Monateri (ed.), *Methods of Comparative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2012, s. 90.

<sup>1260</sup> Literatura posługuje się także innym nazewnictwem. J. Sozański zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia między lojalnością a solidarnością, *idem*, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej...*, s. 225 i n. Podobnie M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 320.

<sup>1261</sup> E. Cisowska-Sakrajda, *Współpraca państw...*, s. 408. Tak też M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 319.

<sup>1262</sup> N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii...*, nb 2.

„Wyraźne odwołanie do współpracy może być widziane jako podkreślenie policentrycznego charakteru władzy wykonawczej i administracji UE. Dalej, można argumentować, że wzmacnia ono tendencje rozwojowe w administracji UE, a mianowicie rosnący nacisk na rozwiązania sieciowe. Postanowienia art. 4 ust. 3 TUE mogą także służyć wspieraniu stanowiska, że administracja UE jest administracją zintegrowaną [...]. Zasadniczy wydźwięk art. 4 ust. 3 TUE wspiera interaktywność w wykonywaniu zadań UE, w tym lojalną współpracę w ramach procedur administracyjnych”<sup>1263</sup>. Taki cel przyświecał także wprowadzeniu rozwiązań w zakresie wspierania przez UE współpracy administracyjnej (art. 197 TFUE), tj. „wprowadzenie ram prawnych dla działań podejmowanych w celu **dalszego wzmacniania współpracy i mobilności** [podkr. B.K.] w całej administracji publicznej na terytorium Unii Europejskiej, pobudzenie wymiany i działań w sprawach będących przedmiotem zainteresowania w dziedzinie administracji publicznej”<sup>1264</sup>.

Przepisy traktatowe stanowią ramy prawne dla szczegółowych, choć ciągle w randze zasady ogólnej, przepisów regulujących poszczególne formy współpracy administracyjnej. Postanowienia o obowiązku współpracy w duchu lojalności i wzajemnego zaufania znajdziemy niemal w każdym akcie, który jest podstawą deterytorializacji administracji publicznej. W przypadku deterytorializacji lojalność wyraża się w szczególności w udzieleniu przez państwo (właściwy organ) zgody organowi (urzędnikowi) innego państwa członkowskiego na działanie na własnym terytorium, niezależnie od stopnia zinstytucjonalizowania gromadzenia i wymiany informacji lub wzajemnej pomocy. Kolejne obowiązki wynikające z zasady lojalnej współpracy wiążą się ze specyfiką danego rodzaju współpracy i generalnie oznaczają wzajemne uwzględnienie potrzeb zdobycia informacji czy otrzymania wsparcia w działalności. Państwo może odmówić transgranicznej współpracy, a lojalność wyraża się wówczas w podaniu przyczyn odmowy. Trzeba także podkreślić, że konsekwencją odmowy może być wprowadzenie szczególnych środków (procedur), przewidzianych w przepisach ustanawiających współpracę na wypadek odmowy współpracy lub braku reakcji państwa na wnioski lub innego działania organu inicjującego współpracę. Ponadto brak lojalnej współpracy w realizacji zobowiązań państw członkowskich stanowi uchybienie tym zobowiązaniom i może stanowić podstawę do procedury określonej w art. 258 TFUE. Brak wzajemności, tzn. brak współpracy ze strony organów innego państwa, nie zwalnia w obowiązku wykonania swoich zobowiązań. Co więcej, praktyczne trudności we wdrażaniu prawa UE powinny być rozwiązywane w duchu współpracy i wzajemnego zaufania organów państw członkowskich<sup>1265</sup>.

<sup>1263</sup> J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 51.

<sup>1264</sup> A. Wilk-Ilewicz, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, LEX.

<sup>1265</sup> Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257, pkt 164.

## 11. Zasada solidarności

Solidarność oznacza zobowiązanie indywidualnego państwa do wzięcia pod uwagę przy prowadzeniu własnej polityki interesów innych państw lub ich obywateli albo też wspólnego interesu społeczności międzynarodowej. Solidarność oznacza także gotowość do współpracy i akceptację wynikających z tego kosztów z uwagi na realizowanie wspólnego interesu i wspólnych wartości. W konsekwencji solidarność przewiduje zrównanie państw poprzez dwustronną lub wielostronną zinstytucjonalizowaną współpracę. Jako taka solidarność oznacza intensyfikację współpracy na rzecz rozwoju<sup>1266</sup>. W prawie UE solidarność należy rozumieć szeroko, nie ograniczając się do nowej klauzuli solidarności wyrażonej w art. 222 TFUE czy art. 80 TFUE, choć te właśnie przepisy mają znaczenie podstawowe dla ram prawnych przypadków deterytorializacji opisanych w książce.

Solidarność i proporcjonalny (sprawiedliwy) podział odpowiedzialności w UE zakłada istnienie zróżnicowania (np. demograficznego lub gospodarczego), uwzględnia szczególne geograficzne położenie części państw, a tym samym dopuszcza istnienie pewnej nierówności. Podejmowane działania, w tym współpraca administracyjna oferująca wsparcie, mają wprowadzić równość *de facto*<sup>1267</sup>.

Z punktu widzenia administracji publicznej dla solidarności we współpracy znaczenie ma art. 197 TFUE, który upoważnia UE do wspierania wysiłków państw w celu poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii, mającej istotny wpływ na wiarygodność i rzeczywistą pozycję państwa w UE. Odpowiada to pogładowi, że lojalna współpraca jest wyrazem unijnej solidarności<sup>1268</sup>. Lojalna współpraca i solidarność oznaczają kierowanie się dobrem wspólnym, czyli najogólniej: prawidłowym funkcjonowaniem Unii i sukcesem procesu integracji oraz osiąganiem celów UE przez współdziałanie, wyrównywanie dysproporcji, wsparcie i współodpowiedzialność. Aksjologia deterytorializacji administracji publicznej, związana, najczęściej i najogólniej mówiąc, z bezpieczeństwem wewnętrznym państw członkowskich i utrzymaniem porządku publicznego, wskazuje, że występuje ona w obszarach, w których państwa zachowują kompetencje. Przepis art. 72 TFUE stanowi, że niniejszy tytuł (tj. tytuł V Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) nie narusza obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Można uznać to za swoisty paradoks, że właśnie w tym obszarze najintensywniej

<sup>1266</sup> R. Wolfrum, *Cooperation...*, pkt 3.

<sup>1267</sup> Zob. wyrok Trybunału (wielkiej izby) z dnia 6 września 2017 r. – *Republika Słowacka* (C-643/15) i *Węgry* (C-647/15) v. *Rada Unii Europejskiej* (sprawy połączone C-643/15 i C-647/15), pkt 300-302, ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>1268</sup> K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *European Union Law...*, s. 147.

(przynajmniej na poziomie normatywnym) rozwija się współpraca administracyjna skutkująca deterytorializacją administracji publicznej. Z drugiej strony brak kompetencji w tym zakresie organów i instytucji Unii może taki skutek powodować. Wyjątek stanowi tu wspólna odpowiedzialność za zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, której linia przebiega w sposób określony w rozporządzeniu 2019/1896. Działania Agencji Frontex na terytorium państwa zawsze wymagają zgody tego państwa, administracja unijna nie ma niezależnych kompetencji. Trzeba jednak zaznaczyć, że interesy państw członkowskich związane z bezpieczeństwem narodowym lub porządkiem publicznym nie są poza zasięgiem prawa UE, oceny i działania unijnych instytucji oraz agencji. W sprawach połączonych C715/17, C718/17 i C719/17<sup>1269</sup> TSUE kolejny raz wypowiedział się na temat możliwości powołania się przez państwo członkowskie na klauzulę *ordre public*, tym razem tę zawartą w art. 72 TFUE, w celu odstąpienia od stosowania aktów prawa Unii o charakterze obligatoryjnym<sup>1270</sup>. Trybunał przypomniał, że zakresu wymogów dotyczących utrzymania porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego nie może określać jednostronnie każde państwo członkowskie bez możliwości kontroli przez instytucje Unii<sup>1271</sup>. Zdaniem Trybunału w świetle regulacji zapewniającej środki służące bezpieczeństwu państwa<sup>1272</sup> nic nie wskazuje na to, by skuteczne zachowanie podstawowych funkcji państwa, o których mowa w przepisie art. 72 TFUE w związku z art. 4 ust. 2 TUE, takich jak ochrona

<sup>1269</sup> Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

<sup>1270</sup> W pkt 143 uzasadnienia wyroku czytamy: „W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, chociaż do państw członkowskich należy podjęcie środków zmierzających do zagwarantowania porządku publicznego na ich terytorium, jak i ich bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, nie wynika z tego, że takie środki nie są wcale objęte zastosowaniem prawa Unii. Jak bowiem orzekł już Trybunał, traktat ustanawia wyraźne odstępstwa mające zastosowanie w okolicznościach zagrażających porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu wyłącznie w art. 36, 45, 52, 65, 72, 346 i 347 TFUE, które odnoszą się do wyjątkowych i w wyraźny sposób ograniczonych przypadków. Z artykułów tych nie można wysnuć wniosku, że traktat zawiera na stałe wpisany ogólny wyjątek wyłączający wszelkie środki podejmowane ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego z zakresu prawa Unii. Uznanie istnienia takiego wyjątku, bez względu na określone w traktacie szczególne wymogi, mogłoby zagrozić wiążącemu charakterowi prawa Unii i jego jednolitemu stosowaniu (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 15 grudnia 2009 r., *Komisja/Dania*, C461/05, EU:C:2009:783, pkt 51; z dnia 4 marca 2010 r., *Komisja/Portugalia*, C38/06, EU:C:2010:108, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo)”. Ponadto odstępstwa muszą podlegać ścisłej wykładni (pkt 144 i cyt. orzecznictwo).

<sup>1271</sup> Pkt 146 uzasadnienia wyroku i cytowane wyroki: z dnia 11 czerwca 2015 r., *Zh. i O.*, C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 48; a także z dnia 2 maja 2018 r., *K. i H.F.* (prawo pobytu i zarzuty dotyczące zbrodni wojennych), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>1272</sup> Chodziło o decyzje dotyczące relokacji uchodźców z Grecji i Włoch: decyzję 2015/1523 i decyzję 2015/1601. Trybunał uznał, że „w procesie przyjmowania decyzji 2015/1523 i 2015/1601 Rada należycie uwzględniła wykonywanie przez państwa członkowskie obowiązków spoczywających na nich na mocy art. 72 TFUE, poddając to wykonywanie, w odniesieniu do dwóch etapów procedury relokacji następujących po złożeniu deklaracji, szczególnym warunkom określonym w art. 5 ust. 4 i 7 każdej z tych decyzji” (pkt 153 uzasadnienia wyroku).

bezpieczeństwa narodowego, mogło być zapewnione jedynie poprzez odstąpienie od stosowania wiążących decyzji<sup>1273</sup>. „Chociaż art. 72 TFUE przewiduje, iż tytuł V traktatu nie narusza wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, nie można interpretować go w ten sposób, że przyznaje państwom członkowskim uprawnienie do odstąpienia od przepisów traktatu wyłącznie w wyniku powołania się na wskazane obowiązki”<sup>1274</sup>. Przeciwnie, nakłada na nie obowiązek udowodnienia konieczności zastosowania przewidzianego w tym postanowieniu odstępstwa w celu wykonywania ich obowiązków w tym zakresie<sup>1275</sup>. Zaś praktyczne trudności związane ze stosowaniem bezprecedensowego i skomplikowanego mechanizmu (tu: relokacji) powinny być zostać rozwiązane w duchu współpracy i wzajemnego zaufania organów państw członkowskich<sup>1276</sup>.

## 12. Zasada wzajemnego zaufania

Wzajemne zaufanie (*mutual trust*)<sup>1277</sup> jest podstawą i warunkiem wstępnym, a zarazem koniecznym, tworzenia europejskiej przestrzeni prawnej<sup>1278</sup>. Zasada wzajemnego zaufania jest krytyczna dla konstrukcji systemu prawa UE z jego ustrojowymi (strukturalnymi) zasadami i – jak pisze Rzecznik Generalna E. Sharpston – „stanowi obecnie część fundamentów prawa Unii”<sup>1279</sup>. Zasada definiuje strukturę prawną UE jako Unię wartości, które są wspólne dla tradycji prawnych jej państw członkowskich. W opinii 2/2013<sup>1280</sup> (do której wielokrotnie sąd się później odwoływał) TS podkreślił, że konstrukcja systemu prawa UE „opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano

<sup>1273</sup> Pkt 170 uzasadnienia wyroku.

<sup>1274</sup> Pkt 145 uzasadnienia wyroku i cyt. wyroki: z dnia 15 grudnia 2009 r., *Komisja v. Dania*, C-461/05, EU:C:2009:783, pkt 53; z dnia 4 marca 2010 r., *Komisja v. Portugalia*, C-38/06, EU:C:2010:108, pkt 64.

<sup>1275</sup> Pkt 147 i 152 uzasadnienia wyroku; analogicznie wyroki: z dnia 15 grudnia 2009 r., *Komisja v. Dania*, C-461/05, EU:C:2009:783, pkt 55; z dnia 4 marca 2010 r., *Komisja v. Portugalia*, C-38/06, EU:C:2010:108, pkt 66).

<sup>1276</sup> Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257, pkt 164.

<sup>1277</sup> W literaturze znajdujemy też synonimiczne określenia, takie jak: *full faith and credit clause*, zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Time for a European „Full Faith and Credit Clause”*, “Common Market Law Review” 2015, vol. 52, s. 191 i n.; także *mutual confidence*.

<sup>1278</sup> A. Grzelak, *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 10, s. 50-66.

<sup>1279</sup> Opinia RG E. Sharpston przedstawiona w dniu 31 października 2019 r., sprawa C-715/17 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*; sprawa C-718/17, *Komisja Europejska przeciwko Republice Węgierskiej*; sprawa C-719/17 *Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej*, ECLI:EU:C:2019:917.

<sup>1280</sup> Opinia 2/13 Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454.



w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane”. W odniesieniu do treści zasady wzajemnego zaufania podkreśla się, że pochodzi ona od zasad wspólnych dla państw członkowskich: poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, zasady rządów prawa i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

Zasada wzajemnego zaufania pozostaje w silnych związkach także z innymi ogólnymi zasadami prawa UE. Zdaniem K. Lenaerts zasada wzajemnego zaufania opiera się na zasadzie równości państw członkowskich względem prawa (art. 4 ust. 2 TUE)<sup>1281</sup>, która z kolei ma specjalny unijny wymiar nawiązujący do pojęcia „Unii wartości”. Z kolei A. Frąckowiak-Adamska, analizując rozwój zasady wzajemnego zaufania, zauważa, że automatyzm rozstrzygnięć związany z domniemaniem towarzyszącym zasadzie, dający pierwszeństwo efektywności współpracy przed ochroną praw podstawowych<sup>1282</sup>, narusza zasadę proporcjonalności<sup>1283</sup>. W szczególności zasadę wzajemnego zaufania należy uznać za zasadę lojalnej współpracy państw członkowskich, która służy przede wszystkim jej efektywności i płynności (niezakłóconemu przebiegowi)<sup>1284</sup>. Ostatecznym celem tego procesu jest przecież zapewnienie prawu UE efektywności w procesie jego pośredniego wykonywania. Bez wzajemnego zaufania rozwój współpracy w ramach UE nie byłby tak intensywny, a być może nawet możliwy. W każdym razie nie rozwinęłyby się bardziej zaawansowane formy współpracy polegające na wzajemnym uznawaniu decyzji administracyjnych i innych czynności procesowych podejmowanych w państwach członkowskich oraz – z czasem – wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i karnych.

Wzajemne zaufanie znajduje swój wyraz normatywny przede wszystkim w zasadzie wzajemnego uznawania. Pojęć tych nie można jednak utożsamiać<sup>1285</sup>. Wzajemne

<sup>1281</sup> K. Lenaerts, *La Vie Après...*, s. 808; także A. von Bogdandy, M. Ioannidis, *Systematic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can be Done*, “Common Market Law Review” 2014, vol. 51, s. 90.

<sup>1282</sup> Analiza orzecznictwa A. Frąckowiak-Adamska, *Time for a European...*, s. 204.

<sup>1283</sup> *Ibidem*, s. 203.

<sup>1284</sup> Wydaje się, że to miał głównie na myśli Trybunał, gdy w wyroku w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17 z dnia 2 kwietnia 2020 r. w pkt 164 uzasadnienia stwierdził, że „Ponadto, nawet jeśli, jak twierdzą Rzeczpospolita Polska i Republika Czeska, mechanizm przewidziany w art. 5 ust. 4 i 7 każdej z decyzji 2015/1523 i 2015/1601, był nieskuteczny, w szczególności ze względu na brak współpracy ze strony organów włoskich, tego rodzaju praktyczne trudności nie wydają się nieodłącznie związane z tym mechanizmem i w stosownym wypadku powinny być zostać rozwiązane w duchu współpracy i wzajemnego zaufania organów państw członkowskich korzystających na relokacji oraz organów państw członkowskich relokacji, którym należy kierować się przy przeprowadzaniu procedury relokacji przewidzianej w art. 5 każdej z tych decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2017 r., *Słowacja i Węgry/Rada*, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 309)”.

<sup>1285</sup> E. Xanthopoulou, *Mutual Trust and Rights in EU Criminal and Asylum Law: Three Phases of Evolution and the Uncharted Territory Beyond Blind Trust*, “Common Market Law Review” 2018, vol. 55, s. 500.

zaufanie wykracza poza konstrukcję wzajemnego uznawania i jako zasada systemowa stanowi warunek i podstawę innych form współpracy administracyjnej<sup>1286</sup>, w tym deterytorializacji administracji publicznej. Konieczność istnienia wzajemnego zaufania, jako warunku i podstawy współpracy, można rozpatrywać w stosunku do podmiotów administracji publicznej w ramach obowiązków związanych z prawidłową implementacją prawa UE. E. Schmidt-Aßmann wprost pisze, analizując pojęcie, cechy i wyzwania (zagrożenia) administracji zintegrowanej: „What is needed is an infrastructure of trust”<sup>1287</sup>. Jest to warunek niezbędny dla funkcjonowania europejskiej administracji złożonej. Przedmiotem wzajemnego zaufania w takim przypadku jest system prawny drugiego państwa członkowskiego i jego funkcjonowanie, przestrzeganie zasady rządów prawa i praw podstawowych.

W relacji zaufania międzyadministracyjnego (*inter-administrative trust*) chodzi przede wszystkim o praworządne, kompetentne, efektywne i bezstronne wykonywanie obowiązków<sup>1288</sup>. Wszystko to składa się na pojęcie zdolności administracyjnej państw, od której zależy skuteczne wdrażanie prawa UE i której budowa i wzmacnianie jest „przedmiotem wspólnego zainteresowania” (art. 197 TFUE). Może być ona rozumiana jak realne (faktyczne) przygotowanie do wykonywania prawa UE, w dużej części we współpracy z organami innych państw i organami UE. Jak pisze A. Grzelak, „Organy stosujące prawo muszą mieć bowiem zaufanie nie tylko do samego systemu prawnego drugiego państwa członkowskiego, ale przede wszystkim do efektów jego funkcjonowania, do legitymacji i kompetencji organów drugiego państwa”<sup>1289</sup>. Poprawa zdolności administracyjnej to ciągły wysiłek, by być godnym tego zaufania (*trustworthy*)<sup>1290</sup>. Różne rodzaje współpracy, czy nawet różne jej etapy mogą wymagać różnego poziomu zaufania (różnego poziomu gwarancji). Deterytorializacja administracji publicznej należy do typu współpracy administracyjnej, która wymaga więcej zaufania do organów innych państw, a jednocześnie jest środkiem do jego budowania w codziennej praktyce. W szczególności wymagają wzajemnego zaufania te postaci współpracy, w których urzędnicy z państwa wysyłającego działają na podstawie upoważnienia w imieniu i na rachunek państwa goszczącego. To operacyjny wymiar zasady wzajemnego zaufania, ale funkcjonuje ona

<sup>1286</sup> Zob. art. 287 ust. 3 TFUE, który przewiduje współpracę Trybunału Obrachunkowego oraz krajowych instytucji kontrolnych państw członkowskich na zasadzie wzajemnego zaufania i przy zachowaniu swojej niezależności.

<sup>1287</sup> E. Schmidt-Aßmann, F. Molnár-Gábor, *European Administrative...*, pkt 41.

<sup>1288</sup> *Ibidem*, pkt 40-41.

<sup>1289</sup> A. Grzelak, *Wzajemne zaufanie jako podstawa...*, LEX.

<sup>1290</sup> W literaturze wskazuje się na dość skomplikowane związki prawa i wzajemnego zaufania jako pewnego stanu psychicznego. Zaufanie „ślepe” jest oparte na domniemaniu zgodności działania każdej współpracującej strony z obowiązującymi normami. Jako takie jest aktem wiary i przeciwieństwem sytuacji, w której państwa członkowskie (ich organy) zdobywają zaufanie i stają się godne zaufania w świetle rzeczywistych i udowodnionych okoliczności, E. Xanthopoulou, *Mutual Trust and Rights...*, s. 500.

też na poziomie aksjologii współpracy transgranicznej, na którym w grę wchodzi takie wartości i zasady jak integralność terytorialna państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny oraz spójności systemu prawa.

Wzajemne zaufanie oferuje wspólny mianownik, który sprawia, że różne podejścia są równoważne. W tym ujawnia się też potrzeba budowy systemu prawa UE i ściślej – współpracy państw – na wzajemnym zaufaniu, a mianowicie służy zrównoważeniu zróżnicowania i jedności w UE. Istnienie wzajemnego zaufania nie wyklucza występowania odrębności systemów prawnych państw członkowskich. Więcej nawet, wzajemne zaufanie ma sens istnienia tylko w przypadku występowania różnorodności (systemów prawnych, systemów administracyjnych), jako pewna – niełatwa przecież – alternatywa dla ujednoczenia czy harmonizacji jako środka efektywności. Jest ono jednak akceptowane tylko wtedy, gdy spełnia pewne warunki i zawiera się w pewnych granicach. Zasada wzajemnego zaufania, podobnie jak zasada efektywności w systemie prawnym UE, może być uznana za spoiwo w systemie zintegrowanej administracji publicznej.

Wiele uwagi w orzecznictwie i doktrynie poświęcono poszukiwaniu równowagi między interesem publicznym a interesem prywatnym, dawaniu pierwszeństwa efektywności współpracy przed ochroną praw podstawowych lub na odwrót i skutkom takiego podejścia. Zgodnie z ogólnie wyrażoną zasadą wzajemnego zaufania państwa członkowskie uznają nawzajem swoje regulacje i współpracują ze sobą bez potrzeby ustanawiania dodatkowych gwarancji i kontroli<sup>1291</sup>. U podstaw wzajemnego zaufania tkwi założenie (domniemanie) o zgodności regulacji prawnych z prawami podstawowymi akceptowanymi w państwach członkowskich<sup>1292</sup>. A. von Bogdandy i M. Ioannidis podkreślają wagę tego domniemania w codziennej politycznej, sądowej i administracyjnej współpracy między organami państw członkowskich, stanowiącej istotę europejskiej przestrzeni prawnej. Bez niego krajowe organy byłyby zmuszone wymagać nieustannie dowodu przestrzegania zasady rządów prawa. Jednocześnie, jak zauważają autorzy, słowo „domniemanie” zakłada coś tymczasowego, możliwego do sfalsyfikowania i odwracalnego<sup>1293</sup>. W dyskusji na temat wzajemnego zaufania kluczowe są w związku z tym jego granice, a dokładnie odpowiedź na pytanie, czy zaufanie powinno być całkowite i „ślepe”. W żaden sposób nie można kwestionować samej zasady wzajemnego zaufania wyrażonej w zacytowanej opinii TS i jej znaczenia dla europejskiej przestrzeni prawnej, niemniej treść zasady i warunki jej zastosowania podlegały stopniowej ewolucji. Dziś można stwierdzić, że czas ochrony samej zasady wzajemnego zaufania, czas obowiązkowego i bezwarunkowego („ślepego”) zaufania (*blind trust*) państwa członkowskie UE mają już

<sup>1291</sup> *Ibidem*, s. 489.

<sup>1292</sup> *Ibidem*, s. 489-490.

<sup>1293</sup> A. von Bogdandy, M. Ioannidis, *Systematic Deficiency...*, s. 90.

za sobą. Pojęcie wzajemnego zaufania państw ewoluowało, przyjmując perspektywę ochrony praw podstawowych. Argumenty oparte na naruszeniu praw długo były odrzucane przez sąd unijny jako kwestionujące obowiązek założenia (presumpcji) zgodności (przestrzegania praw), niszczące założenia zaufania i skutecznie utrudniające współpracę<sup>1294</sup>. Obecnie odpowiedź na pytanie o warunki (przesłanki) wzajemnego zaufania znajduje się w określonych, niejednorodnych mechanizmach uznawania orzeczeń sądowych i administracyjnych oraz w ewoluującym orzecznictwie TSUE wskazującym relację wzajemnego zaufania do respektowania praw podstawowych. Doktryna z wyraźną aprobatą, ale i wieloma pytaniami przyjmuje odrzucenie przez TSUE automatyzmu w podejmowaniu rozstrzygnięć na podstawie zasady wzajemnego zaufania i bezwarunkowego traktowania obowiązku wzajemnego zaufania, co oznacza proces osiągania dojrzałości przez zasadę<sup>1295</sup>. Niezależnie od dalszego kierunku (choć trzeba powiedzieć, że rozwój orzecznictwa w stronę *right-oriented approach* jest podtrzymywany) i tempa rozwoju *caselaw* odnośnie do treści zasady wzajemnego zaufania, trzeba zgodzić się z E. Xanthopoulou, że poszanowanie dla wszystkich praw podstawowych jest istotne, gdyż niespektowanie praw było dotychczas bezsprzecznie przyczyną braku zaufania między władzami państw członkowskich. W tym względzie potwierdzenie (uznanie) wspólnych wartości i wzmocnienie ich dzięki harmonizacji jest również kluczowe. Niezbędne są także komunikacja, szkolenie i wzajemne zrozumienie<sup>1296</sup>. Na potwierdzenie tezy, że perspektywa praw podstawowych i ich ochrony jest absolutnie właściwa dla współpracy administracyjnej prowadzącej do deterytorializacji, można przytoczyć regulację rozporządzenia 2019/1896 dotyczącą decyzji o zawieszeniu, zakończeniu lub niepodejmowaniu działań przez Agencję Frontex. Na podstawie art. 46 ust. 4 dyrektor wykonawczy, po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych i poinformowaniu zainteresowanego państwa członkowskiego, wycofuje finansowanie działania Agencji lub zawiesza lub kończy działanie Agencji (na granicach zewnętrznych), w całości lub w części, jeżeli uzna, że występują naruszenia praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej związane z danym działaniem, mające poważny charakter lub mogące się powtarzać. Taka ocena może zostać dokonana także *a priori* (działanie mogłoby ono prowadzić do naruszeń praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej mających poważny charakter) i wówczas dyrektor wykonawczy podejmuje decyzję o niepodejmowaniu przez Agencję działania.

<sup>1294</sup> E. Xanthopoulou, *Mutual Trust and Rights...*, s. 490.

<sup>1295</sup> *Ibidem*, s. 498.

<sup>1296</sup> *Ibidem*, s. 500.

## Zakończenie

Przedstawiona w książce problematyka przemian terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej jest zagadnieniem skomplikowanym, wymagającym analizy uwzględniającej złożoność porządku prawnego współczesnego państwa i udział państwa w organizacji o charakterze integracyjnym. Punktem wyjścia prowadzonych rozważań była zaktualizowana definicja administracji publicznej, w której uwzględniono istnienie administracji poza państwem, a także – w kontekście jej istnienia – zmian zachodzących w samej administracji państwowej (krajowej). Wielość charakteryzująca multicentryczny system prawny państwa należącego do Unii Europejskiej oznacza także pluralistyczną strukturę administracji publicznej. Organy administracji krajowej (państwowej) włączone są w system administracyjny UE i w wymiarze funkcjonalnych stają się częścią skomplikowanej, wielopodmiotowej administracji w UE, a organy administracji własnej UE stanowią w pewnych dziedzinach uzupełnienie krajowego systemu organów administracji publicznej. Fakt, że istotą administracji publicznej nie może być dłużej jej wyłącznie krajowy (państwowy) charakter, oznacza, że w europejskiej przestrzeni prawnej administracja publiczna jednego państwa członkowskiego może także działać w imieniu i na rzecz innego państwa członkowskiego, w ramach realizacji zadań wyznaczonych prawem UE i na rzecz dobra wspólnego czy też interesu publicznego.

Z ogólnych rozważań na temat struktury i funkcjonowania administracji publicznej w UE wynika, że zintegrowana administracja publiczna oparta na modelu sieciowym jest niekwestionowanym sposobem wykonywania władzy publicznej w UE. Europeizacja administracji publicznej daje sposobność obserwowania procesu „wzajemnego zasilania” instytucjonalnego i procesowego potencjału (zdolności administracyjnej) administracji krajowej i administracji własnej UE. Dualny model wykonywania prawa UE wprowadzony przez traktaty, z którego wynika podział na administrację bezpośrednią i administrację pośrednią, nie daje państwom członkowskim i samej organizacji wielu wyraźnych rozwiązań mieszczących się między tymi dwoma sposobami administrowania. Traktując zaangażowane w procesy podmioty oddzielnie, prawo traktatowe jest uzupełnione otwartą formułą solidarności i lojalnej współpracy (administracyjnej),

której granice wyznaczają szczególne rozwiązania traktatowe i konstytucje państw członkowskich. W konsekwencji można mówić o specyficznym dla UE modelu wykonywania prawa unijnego, określanym jako kooperacyjny. Przyczyniają się do tego w ogromnym stopniu rozwiązania proceduralne, coraz większego znaczenia nabierają także rozwiązania instytucjonalne prowadzące do głębszych i trwalszych zmian, czego dowód stanowią przykłady z obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przedstawione w książce. Nowe organizacyjne formy współpracy, mobilność zagraniczna organów (funkcjonariuszy) administracji publicznej, ścisła współpraca między organami administracji własnej i administracji krajowej, która powoduje zacieranie granic organizacyjnych i ról procesowych, wspólna (dzielona) odpowiedzialność za wykonywanie zadań UE w określonej dziedzinie, a nawet specjalne wydzielone terytorium państwa członkowskiego dla potrzeb unijnej administracji współpracującej stanowią *signum temporis* i znaczą etap rozwoju unijnego administracyjnego *governance*. Podstawę prawną unijnej administracji zintegrowanej stanowi prawo administracyjne UE, a dokładniej jego część określana jako prawo współpracy administracyjnej. Zakres tego prawa trudno precyzyjnie określić z uwagi na wielką różnorodność przejawów współpracy między organami administracyjnymi w UE i praktycznie powszechny jej charakter. Z formalnego punktu widzenia składają się na nie zarówno akty należące do katalogu źródeł prawa UE, jak i akty prawa krajowego implementujące prawo UE do krajowego porządku prawnego.

Koncepcji prawa administracyjnego kooperacyjnego i modelowi wykonywania prawa UE określonemu jako kooperacyjny najlepiej odpowiada pojęcie europejskiej przestrzeni prawnej. W wymiarze prawnym pojęcie przestrzeni uwzględnia, obok jednostronnego i wertykalnego oddziaływania prawa UE na prawo krajowe – również oddziaływanie *bottom-top* i horyzontalne. W ten sposób koncepcja przestrzeni prawnej (przestrzeni administracyjnej) najpełniej odpowiada ponadnarodowemu i transgranicznemu charakterowi prawa administracyjnego UE i administracji publicznej UE zbudowanej na modelu sieci (administracji zintegrowanej). Istotne jest również, że pojęcie przestrzeni prawnej uwzględnia aspekt terytorialny obowiązywania i stosowania prawa UE oraz prawa państw członkowskich w UE, a co za tym idzie – unijny aspekt relacji: administracja publiczna, prawo administracyjne i terytorium.

Terytorium i terytorialność nie są szczególnie często wykorzystywane w procesie badania współczesnej administracji publicznej. Zasada terytorialności administracji publicznej jako pochodna prawnomiędzynarodowej zasady terytorialności, wywodzonej z suwerenności państw i zwierzchności terytorialnej, wyznaczała wyraźnie terytorialny zakres działania administracji publicznej, ograniczając go – zgodnie z regułami ustalonymi dla jurysdykcji wykonawczej – do terytorium państwa. Wyjątki w tym względzie były nieliczne i zawsze ściśle określone. Administracja państwowa była więc – co do

zasady – organizacją związaną z państwem i jego terytorium. W Unii Europejskiej administracja publiczna straciła ten charakterystyczny rys, co wywarło wpływ na terytorialny zasięg jej działania. Zasada terytorialności (państwa) – jako reguła porządkująca relacje międzynarodowe – została poddana istotnemu wpływowi prawa Unii Europejskiej przez określenie związku Unii z terytorium państw członkowskich. Kluczowe dla przemian w sferze terytorialnego zakresu władzy państwowej, w tym także rzecz jasna dla administracji publicznej, jest wykreowanie wspólnotowej (ponadnarodowej) zasady terytorialności, która nie naśladuje terytorialności państw znanej prawu międzynarodowemu publicznemu, lecz ma pochodny i zmienny charakter. Unia korzysta jako podmiot władzy publicznej, któremu państwa członkowskie przekazały kompetencje głównie legislacyjne (jurysdykcję prawodawczą) z terytorium państw członkowskich, łącząc indywidualne terytoria państw we wspólne „terytorium Unii Europejskiej”. Zintegrowana administracja unijna i wspólne terytorium dla jej wykonywania nie mogą pozostać bez wpływu na tradycyjnie rozumianą terytorialność administracji publicznej. Członkostwo w UE modyfikuje na stałe terytorialność państw członkowskich i ich administracji publicznych, nie tyle zastępując dotychczasowe zasady rozgraniczenia jurysdykcji państw, ile stwarzając dodatkowy poziom regulacji, z którego wynika, że państwa i ich administracje dzielą się terytorium państwowym z innymi równorzędnymi podmiotami i z samą Unią Europejską. Relacja między terytorialnością państw i terytorialnością Unii Europejskiej pozostaje w relacji zwrotnej. Unia „korzysta” z terytoriów państw członkowskich, a prawo ustanowione przez Unię zmienia terytorialność państw w UE.

W integrującym pojęciu europejskiej przestrzeni prawnej funkcjonowanie administracji publicznej znajduje szerszy kontekst istnienia zagranicy: organizacji ponadnarodowej i innych państw oraz ich organów administracyjnych. Ontologię terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej tworzy zestaw pojęć przynależnych głównie do prawa międzynarodowego publicznego, takich jak: suwerenność, zwierzchnictwo terytorialne, kompetencja i jurysdykcja. Stanowią one nadal konieczny punkt wyjścia dla rozważań nad terytorialnością administracji publicznej, przy czym pojęcia te także zostały poddane gruntownej rekonceptualizacji w europejskiej przestrzeni prawnej. Koncepcje „dzielonej suwerenności” (żeby ograniczyć się do jednego tylko ujęcia fenomenu), dzielonej sfery (przestrzeni) prawnej, własnego (unijnego) pojęcia zasady terytorialności, uzgodnionych przejawów ekstraterytorialności i alokacji władzy publicznej w Unii Europejskiej są przejawami nowego podejścia doktryny do analizy prawnej, w której zagadnienie bada się z nowej perspektywy i w zmienionym kontekście prawnym.

Udowodnienie tezy o zmianie paradygmatu terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej, która ma związek z rozwojem zintegrowanej

administracji publicznej, wymagało analizy obowiązujących regulacji prawa administracyjnego UE (prawa współpracy administracyjnej). Istnienie terytorium państwowego i granic państw nadal odgrywa w nim kluczową rolę, chociaż rozwiązania odnośnie do transgranicznej współpracy administracyjnej zmieniają terytorialny charakter (zakres działania) administracji publicznej. Oznacza to, że władza publiczna na terytorium państwa wykonywana jest nie tylko przez państwową administrację, ale też z zewnątrz: zarówno przez administrację ponadnarodową, jak i administrację innego państwa członkowskiego. Z drugiej strony, krajowa administracja publiczna podejmuje działania na rzecz nie tylko własnego państwa i nie tylko na terytorium własnego państwa. Organy administracji publicznej podejmują działalność w formach prawnych i faktycznych na terytoriach innych państw członkowskich, realizując w ten sposób regulowane prawem UE kompetencje własne lub kompetencje administracji państwa, na terytorium którego działają. Jurysdykcja wykonawcza i egzekucyjna państwa – co do zasady ograniczona do terytorium państwa – w europejskiej przestrzeni prawnej ulega terytorialnemu rozszerzeniu. W europejskiej przestrzeni prawnej zasada terytorialności wciąż się liczy, ale pojawiły się i są znaczące też inne zasady, cele czy wartości, które dostosowują treść i funkcję zasady terytorialności do warunków funkcjonowania państw i ich administracji w ramach specyficznej integracyjnej organizacji. Organy administracji publicznej wyposażone są przez prawo UE w środki, które nie tyle pozwalają ignorować granice państw, ile je przekraczać na warunkach innych, niż wynika to z prawa międzynarodowego publicznego i klasycznych instrumentów współpracy państw. Nie będąc dłużej administracją wyłącznie państwową, zamkniętą organizacyjnie i terytorialnie na świat zewnętrzny, administracja publiczna działa ekstraterytorialnie. Kontekst zintegrowanej administracji UE każe przypomnieć, że działając w ten sposób, wykonuje unijne normy prawne jako część unijnego systemu administracyjnego. Oznacza to, że krajowe organy administracji publicznej mogą podejmować tzw. suwerenne akty na terytorium innego państwa członkowskiego, ale mogą też podejmować działania w imieniu i na rachunek innego państwa członkowskiego. Istotne tu jest odniesienie do systemu prawnego państwa, na terenie którego organy podejmują relevantną prawnie aktywność.

Dla opisu zmian w zakresie terytorialności administracji publicznej przyjęto pojęcie deterytorializacji administracji publicznej, mające także zapewnić orientację w kierunku rozwoju administracji publicznej w UE. Doktryna prawa nie unika posługiwania się tym pojęciem, jednak jego znaczenie nie jest sprecyzowane. W literaturze z zakresu prawa administracyjnego UE koncepcja oznacza charakterystyczny dla UE sposób (model) sprawowania władzy publicznej, oparty na konstrukcji „dzielonej suwerenności”. Wyniki analizy poglądów na ten temat sprowadzają się do następujących syntetycznych wniosków. Po pierwsze, zjawisko deterytorializacji występuje zarówno w granicach



europejskiej przestrzeni prawnej, jak i poza nimi. Kluczowe dla pojęcia deterytorializacji są granice państw członkowskich UE, tak wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Inaczej mówiąc, z deterytorializacją mamy do czynienia na poziomie unijnym w odniesieniu do zewnętrznego wymiaru polityk unijnych oraz w relacjach między państwami członkowskimi. W konsekwencji opisywanego procesu na obu tych poziomach zachodzą zmiany wewnątrz administracji państw członkowskich. Po drugie, w obu przypadkach możemy jednoznacznie powiązać deterytorializację z europejską przestrzenią prawną przez system norm prawnych i cele integracji europejskiej, a także z europejską przestrzenią administracyjną przez model zintegrowanej administracji UE.

Analiza prawa współpracy administracyjnej w UE wykazała rozwój transgranicznych form współpracy administracyjnej, które skutkują deterytorializacją administracji publicznej. Punktem wyjścia dla sformułowania definicji deterytorializacji administracji publicznej było przyjęcie warunku przekroczenia granicy państwa przez organ (funkcjonariusza, urzędnika) i podjęcie czynności prawnych lub faktycznych na terytorium innego państwa. Motywy rezygnacji z terytorialnych ograniczeń działania administracji publicznej sięgają do fundamentalnych zasad i wartości, na jakich opierają się państwa członkowskie i sama UE. O aksjologii tego rodzaju współpracy świadczą charakter organów zaangażowanych w transgraniczną współpracę administracyjną oraz obszar zadań realizowanych przez wiele administracji, które pracują razem, by osiągnąć wspólny cel i zrealizować jedno (wspólne) zadanie. Przebijający motyw wiąże się z funkcją zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, co może wydawać się paradoksem, ponieważ w tych dziedzinach (bezpieczeństwa i porządku, kontroli granic, kompetencji fiskalnych) wyraża się suwerenność państwa. Wyjaśnieniem może być cel w postaci kreowania Unii jako „coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, obszaru bez granic wewnętrznych, w którym wolności i swobody zagwarantowane obywatelom UE wymagają od unijnej administracji publicznej działania w zakresie bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przyjęcie określonej definicji deterytorializacji administracji publicznej i jej użyteczność w opisie zmian zachodzących w terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej uzależnione było także od wyważenia znaczenia dwóch parametrów, na których opiera się administracja publiczna: funkcji i terytorium. W tej perspektywie funkcja, rozumiana jako zakres działania czy zakres zadań wyznaczonych przez prawo organowi administracji publicznej, dominuje nad terytorium. Dla celów realizacji zadań wynikających z prawa UE ulega zatarciu binarny podział na administrację bezpośrednią i pośrednią, państwową i pozapaństwową, co zarówno w odniesieniu do kompetencji wewnętrznych (między państwami członkowskimi i ich organami), jak i zewnętrznych – w relacjach z administrowanymi, oznacza funkcjonowanie unijnej administracji zintegrowanej, inaczej mówiąc – wspólnej, a nawet

jednej administracji unijnej odpowiedzialnej za wykonywanie prawa UE. Konstrukcja zintegrowanej administracji publicznej zmienia relację państwowej administracji publicznej do terytorium. Zmiany, jakie zaszły w fundamentalnym rysie charakterystycznym administracji państwowej, wpłynęły także na stabilność i trwałość zasady terytorialności administracji publicznej. Terytorialność administracji publicznej zmienia swój charakter – opiera się na konstrukcji ponadnarodowej (wspólnotowej) terytorialności. Wykonywanie niektórych zadań w modelu zintegrowanej administracji publicznej sprawiło, że pojęcie terytorialności administracji publicznej straciło swój fundamentalny związek z terytorialnością państwa jako podstawową zasadą wyznaczającą jurysdykcję państwa. Jurysdykcja administracyjna organu administracji publicznej może nie być powiązana z zasadami jurysdykcji państwa (terytorialnej i ekstraterytorialnej), ponieważ organ administracji publicznej jednego państwa, w ramach współpracy transgranicznej, może podejmować działania za zgodą i z upoważnienia w imieniu i na rachunek państwa przyjmującego. Taki proces i stan, który jest jego efektem, dotyczy deterytorializacji administracji publicznej w znaczeniu wąskim. W tym przypadku nie jest to wyłącznie kwestia powiązań proceduralnych między współpracującymi organami, a relacji ustrojowych (organizacyjnych). W grę wchodzi określenie zależności organizacyjnej, hierarchii, nadzoru i zasad odpowiedzialności. W przypadku wąsko rozumianej deterytorializacji wzrasta rola administracji bezpośredniej, stwarzającej ramy instytucjonalne i operacyjne dla działalności administracji publicznej poza granicami państwa. Wśród analizowanych przypadków na pierwszy plan wysuwa się działalność Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a wspólne zespoły mogą służyć za sztandarowy przykład deterytorializacji administracji publicznej. Jednocześnie trzeba zauważyć, że prawo stanowiące podstawę działania organu (urzędnika, funkcjonariusza) jest złożone, przy czym znaczna część norm legitymizujących działanie poza granicami państwa rodzimego należy do norm wspólnych, tzn. norm stanowiących elementy porządku prawa wszystkich państw członkowskich. Powiązanie administracji publicznej przez system norm obowiązujących na terytorium państwa przyjmującego każe wnioskować, że deterytorializacja administracji publicznej idzie w parze z reterytorializacją, która charakteryzuje więź administracji publicznej z prawem administracyjnym i terytorium innego państwa członkowskiego.

Na podstawie analizowanych aktów prawnych należy stwierdzić, że mianem deterytorializacji administracji publicznej można objąć różne formy współpracy transgranicznej. Pomimo wielu wspólnych elementów konstrukcyjnych wykazują także znaczne różnicowanie. Ujęcie terytorialności i deterytorializacji administracji publicznej w kontekście zasad ogólnych prawa UE pozwoliło wyodrębnić paradygmatyczne podłoże deterytorializacji administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej. Wnioski

płynące z tej analizy wskazują, że deterytorializacja administracji publicznej wpisana jest w kontrastujące wartości, interesy i potrzeby państw członkowskich i samej organizacji. Obowiązujące zasady ogólne wyznaczają prawne uwarunkowania deterytorializacji administracji publicznej, stanowią legitymizację (walidację) tego procesu oraz wyznaczają jego granice. Zasada suwerenności państw (suwerennej równości) oraz zasada nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwowego ograniczają transgraniczną działalność administracji publicznej, bo praw zwierzchnich wobec terytorium prawodawca unijny nie ograniczył przez zasadę efektywności prawa UE (poza jednym wyjątkiem, w którym nie jest wymagana zgoda państwa na działanie na jego terytorium). Stąd wykonywanie administracji publicznej na terytorium jednego państwa przez organy innych państw, nawet w europejskiej przestrzeni prawnej, jest obwarowane szeregiem warunków i nie oznacza braku kontroli ze strony państwa. Podstawowym warunkiem jest zgoda państwa, wyrażona przez kompetentny organ tego państwa. Z innego kluczowego zestawienia zasady subsydiarności, realizowanej przez zdecentralizowany model wykonywania prawa UE, z zasadami solidarności, lojalnej współpracy i wzajemnego zaufania wyłania się potrzeba wprowadzenia do katalogu form współpracy administracyjnej tego rodzaju aktywności organów administracji publicznej. Mniej „inwazyjne” przejawy współdziałania administracji państw członkowskich UE, które nie polegają na zmianie terytorialnych granic działania organów administracji publicznej, pomimo intensywnego rozwoju i form coraz bardziej zaawansowanych, także dzięki nowym technologiom, nie zaspokoją wszystkich potrzeb w zakresie realizacji swobód, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz sprawiedliwości na obszarze „bez granic wewnętrznych”. W nowych postaciach ekstraterytorialności administracji publicznej mających charakter deterytorializacji administracji publicznej można widzieć dalszy podział funkcjonalny władzy (jurysdykcji, kompetencji) i odpowiedzialności w UE oraz kolejny krok w rozwoju zintegrowanej administracji Unii Europejskiej. Jednocześnie, sięgając do traktatów, trzeba stwierdzić, że zarówno tradycyjne, jak i najnowsze (określone jako integracyjne) formy współpracy transgranicznej stanowiące przejaw deterytorializacji administracji publicznej wyczerpały formułę przewidzianą w prawie traktatowym.



## Wykaz literatury

- Akehurst M., *Jurisdiction in International Law*, “British Yearbook of International Law” 1972-1973, vol. 46.
- Anderson M., *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Polity Press, Cambridge 1996.
- Arcuri A., Violi F., *Reconfiguring Territoriality in International Economic Law*, [w:] M. Kuijer, W. Werner (eds.), *The Changing Nature of Territoriality in International Law*, “Netherlands Yearbook of International Law” 2016, vol. 47.
- Arena A., *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-Emption*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, vol. I, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Avbelj M., *The European Union Under Transnational Law. A Pluralist Appraisal*, “Modern Studies in European Law” 2018, vol. 84.
- Babiński G., *Granica a państwo narodowe*, [w:] E. Opiłowska, M. Dębicki, K. Dolińska et al. (red.), *Studia nad granicami i pograniczami. Leksykon*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Bainczyk M., *Wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej na terenie Polski i Niemiec: zagadnienia konstytucyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, R. 5, nr 3.
- Balawajder G., *Ewolucja funkcji granic a przyszłość państwa narodowego*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
- Balawajder G., *Zanik czy nowe funkcje granicy w Unii Europejskiej*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
- Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu RP*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019.

- Banaszak B., Jabłoński M., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4.
- Barcz J., *Włączenie postanowień Konwencji z Prüm do prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5.
- Bastos F.B., *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, “Common Market Law Review” 2018, vol. 55.
- Bauer M.W., Trondal J., *A Conceptual Account of the European Administrative Space*, [w:] M.W. Bauer, J. Trondal (eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Palgrave Macmillan, London 2015.
- Bauer M.W., Trondal J., *The Administrative System of the European Union*, [w:] M.W. Bauer, J. Trondal (eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Palgrave Macmillan, London 2015.
- Bazelaire de Ruppierre M. de, [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Behr H., *Political Territoriality and De-Territorialization*, “Area” 2007, vol. 39, no. 1.
- Benz A., *European Public Administration as a Multilevel Administration: A Conceptual Framework*, [w:] M.W. Bauer, J. Trondal (eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Palgrave Macmillan, London 2015.
- Bergström C.F., *Shaping the new system for delegation of powers to EU agencies: United Kingdom v. European Parliament and Council (Short selling)*, “Common Market Law Review” 2015, vol. 52.
- Besson S., *Deliberative Democracy in the European Union. Towards the Deterritorialization*, [w:] S. Besson, J.L. Martí (eds.), *Deliberative Democracy and its Discontents*, wyd. 1, Ashgate Publishing 2006, Routledge, Abingdon 2016.
- Besson S., *Sovereignty in Conflict*, “European Integration online Papers” (EIoP) 2004, vol. 8, no. 15.
- Besson S., *Sovereignty*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Bieber R., Maiani F., *Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora’s Toolbox?*, “Common Market Law Review” 2014, vol. 51.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. 6.

- Biernat S., Niedźwiedz M., *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] S. Biernat et al., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego*, t. 2, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bilková V., *A State Without Territory?*, [w:] M. Kuijper, W. Werner (eds.), *The Changing Nature of Territoriality in International Law*, "Netherlands Yearbook of International Law" 2016, vol. 47.
- Błaś A., Boć J. (red.), Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Błaś A., Boć J. (red.), Jeżewski J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Blay S.K.N., *Territorial Integrity and Political Independence*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Block L., *EU joint investigation teams: Political ambitions and police practices*, [w:] S. Hufnagel, C. Harfield, S. Bronitt (eds.), *Cross-Border Law Enforcement. Regional Law Enforcement Cooperation – European, Australian and Asia-Pacific Perspectives*, Routledge, London and New York 2012.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Boer M. den, Block L., *Introduction*, [w:] M. den Boer, L. Block (eds.), *Liaison Officers: Essential Actors in Transnational Policing*, Eleven International Publishing, The Hague 2010.
- Bogdandy A. von, Dann P., Goldmann M., *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*, [w:] A. von Bogdandy et al. (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Springer, Berlin-Heidelberg 2010.
- Bogdandy A. von, Dann P., *International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority*, "German Journal Law" 2008, vol. 9, no. 11. Special Issue: *Public Authority & International Institutions. Cross-Cutting Analyses*.

- Bogdandy A. von, Goldmann M., Venzke I., *From Public International to International Public Law: Translating World Public Opinion into International Public Law*, “European Journal of International Law” 2017, no. 28.
- Bogdandy A. von, Huber P.M., Cassese S. (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Bogdandy A. von, Ioannidis M., *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can be Done*, “Common Market Law Review” 2014, vol. 51.
- Bogdandy A. von, *The Idea of European Public Law Today*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Bogdandy A. von, *The Promise of Authority*, “Transnational Legal Theory” 2013, vol. 4, iss. 3.
- Brölmann C., *Deterritorialization in International Law: Moving Away from the Divide Between National and International Law*, [w:] J.E. Nijman, A. Nollkaemper (eds.), *New Perspectives on the Divide Between National and International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Bruycker P. De, *The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic*, “European Papers” 2016, vol. 1, no. 2.
- Burgess M., Vollaard H., *Introduction. Analysing Westphalian states in an integrating Europe and a globalising world*, [w:] M. Burgess, H. Vollaard (eds.), *State Territoriality and European Integration*, Routledge, Abingdon 2006.
- Bussani M., Mattei U., *Diapositives versus movies – the inner dynamics of the law and its comparative account*, [w:] eidem (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge University Press, New York 2012.
- Cała-Wacinkiewicz E., *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, C.H. Beck, Warszawa 2007, Legalis.
- Camposi G., *Normalising ‘the Hotspot Approach’? An Analysis of the Commission’s Most Recent Proposals*, [w:] S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, Florence 2020.
- Cananea G. della, *The European Union’s Mixed Administrative Proceedings*, “Law and Contemporary Problems” Winter 2004, vol. 68, no. 1.



- Cantero Gamito M., Micklitz H.-W. (eds.), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2020.
- Capik A., Kuźniak B., [w:] K. Lankosz (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Caporaso J.A., *Zmiany w porządku westfalskim: terytorium, władze publiczne oraz suwerenność*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2010, nr 2(10).
- Carrera S., Blockmans S., Cassarino J-P., Gros D., Guild E., *The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Report of a CEPS Task Force, 2017.
- Carrillo-Santarelli N., *The Territory Paradox: The Basis of Statehood and International Norms as an Obstacle to the Protection of International Community Interests*, “Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2018, vol. 8, no 1, iss. 1.
- Casini L., *Global Administrative Law scholarship*, [w:] S. Cassese (ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2016.
- Cassese S., *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R., [w:] K. Celińska-Grzegorzczak *et al.*, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, t. 10, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2016, Legalis.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek J. (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021, Legalis.
- Chamon M., *EU Agencies. Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, Oxford 2016.
- Chamon M., *The Influence of ‘Regulatory Agencies’ on Pluralism in European Administrative Law*, “Review of European Administrative Law” 2012, vol. 5, no. 2.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Chiti E., *An important part of the EU’s institutional machinery: Features, problems and perspectives of European agencies*, “Common Market Law Review” 2009, vol. 46, iss. 5.

- Chiti E., *In the Aftermath of the Crisis – The EU Administrative System between Impediments and Momentum*, “Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2015, no. 17.
- Chiti M.P., *Forms of European Administrative Action*, “Law and Contemporary Problems” Winter 2004, vol. 68, no. 1.
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.
- Cieśliński A., *Rynek wewnętrzny w ujęciu strukturalnym*, [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 7. *Prawo rynku wewnętrznego*, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.
- Cisowska-Sakrajda E., *Współpraca państw a obowiązek wzajemnej pomocy administracyjnej*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2017.
- Colangelo A.J., *Spatial Legality*, “Northwestern University Law Review” 2015, vol. 107, iss. 1.
- Colangelo A.J., *What is Extraterritorial Jurisdiction*, “Cornell Law Review” 2013, vol. 99.
- Coman-Kund F., *European Union Agencies as Global Actors. A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, FRONTEX and Europol*, Routledge, Abingdon 2018.
- Cotterrell R., *What Is Transnational Law?*, “Law & Social Inquiry” Spring 2012, vol. 37, iss. 2.
- Craig P., Hofmann H.C.H., Schneider J.-P., Ziller J. (eds.), *ReNEUAL. Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Curtin D.M., *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Czaputowicz J., *Suverenność*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013.
- Człowiekowska J., *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- Danish Refugee Council, *Fundamental Rights and the EU Hotspot Approach*, October 2017, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Fundamental%20rights\\_web%20%281%29.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Fundamental%20rights_web%20%281%29.pdf)
- David A., *Inspections as an instrument of control of implementation in the European composite administration*, [w:] O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge 2011.
- Deleuze G., Guattari F., *Anty-Edyp. Kapitalizm i schizofrenia*, przeł. T. Kaszubski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.
- Deleuze G., Guattari F., *Tysiąc plateau. Kapitalizm i schizofrenia*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2015.
- Dobosz P., *Modele administracji policyjnej w zmieniających się uwarunkowaniach istnienia Polski*, [w:] E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *100-lecie Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2019.
- Dobosz P., *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Dolińska K., *Granice*, [w:] E. Opilowska, M. Dębicki, K. Dolińska et al. (red.), *Studia nad granicami i pograniczami. Leksykon*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Drobek P., [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Dudzik S., *Współpraca Komisji Europejskiej z organami ochrony konkurencji w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorstw*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] Z. Duniewska et al., *Instytucje prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 1, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2015, Legalis.
- Duniewska Z., *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, LEX.

- Eliantonio M., *Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of 'Composite Procedures'*, "Review of European Administrative Law" 2014, vol. 7, iss. 2.
- Eliantonio M., Vogiatzis N., *Judicial and Extra-Judicial Challenges in the EU Multi and Cross-Level Administrative Framework*, "German Law Journal" 2021, vol. 22, iss. 3.
- Engström V., *Reasoning on powers of organizations*, [w:] J. Klabbers, Å. Wallendahl, (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2011.
- Enroth H., *The Concept of Authority Transnationalised*, "Transnational Legal Theory" 2013, vol. 4, iss. 3.
- Everson M., Vos E., *European Agencies: What about the Institutional Balance?*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2014/4, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2467469](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2467469).
- Fabbrini F., *The Principle of Subsidiarity*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, vol. I, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Fahel E., *Introduction to Law and Global Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2018.
- Feasibility Study for the Setting Up of a „European Border Police”*, Final Report Rome May 30, 2002.
- Fernandez Gaztea J., *A Jurisdiction of Jurisdictions*, "Review of European Administrative Law" 2019, vol. 12, no. 1.
- Fijnaut C., *The globalisation of police and judicial cooperation: Drivers, substance and organisational arrangements, political complications*, [w:] S. Hufnagel, C. Harfield, S. Bronitt (eds.), *Cross-Border Law Enforcement. Regional Law Enforcement Cooperation – European, Australian and Asia-Pacific Perspectives*, Routledge, London and New York 2012.
- Fischer B., *Transgraniczność prawa administracyjnego na przykładzie regulacji przekazywania danych osobowych z Polski do państw trzecich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Frąckowiak-Adamska A., *Time for a European „Full Faith and Credit Clause”*, "Common Market Law Review" 2015, vol. 52.
- Frąckowiak-Adamska A., *Uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej: ujęcie systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

- Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by M. Koskenniemi, International Law Commission Fifty-eighth session Geneva, 1 May – 9 June and 3 July – 11 August 2006, A/CN.4/L.682 13 April 2006.
- Gianelli A., *Customary International Law in the European Union*, [w:] E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nijhoff, Leiden 2012.
- Gołaszewski P., *Podstawowe zagadnienia międzynarodowego prawa postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Presscom, Wrocław 2014.
- Górka M., *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis.
- Górski M., Nowacki K. (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim, 16–17 października 2012 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013.
- Grochalski S.M., *Granice. Prawno-międzynarodowe regulacje*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
- Gromski W., hasło *kompetencja*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. III, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Grosse T.G., *Suwerenna władza w warunkach integracji europejskiej*, [w:] P. Stawarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2017.
- Gruszczak A., *Coping with neo-nomadic mobility: Frontex's agent power in the EU's extended borderland*, "Review of European and Comparative Law" 2019, vol. XXXVII.
- Gruszczak A., *Transgraniczna współpraca policyjna jako czynnik stabilizujący obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] I. Stawowy-Kawka (red.), *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku: księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Lubomirowi Zyblikiewiczowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

- Gruszczak A., *Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze w Unii Europejskiej*, „De Doctrina Europea” 2011, t. VIII.
- Gruszczak A., *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Grzegorzczak P., *Jurysdykcja krajowa w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej*, Wolters Kluwer, Warszawa-Kraków 2007.
- Grzelak A., *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, „Państwo i Prawo” 2018, t. 10.
- Grzeszczak R., *Executive Power in the European Union*, [w:] R. Grzeszczak, I.P. Karolewski (red.), *The Multi-level and Polycentric European Union. Legal and Political Studies*, Centrum im. Willy Brandta, LIT Verlag, Berlin-Münster-Wien-Zürich-London 2012.
- Grzeszczak R., *Pojęcie europeizacji prawa*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Grzeszczak R., *Teorie integracji europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1. *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.
- Grzeszczak R., *Towards a European Administrative Space*, “University of Warsaw Journal of Comparative Law” 2014, vol. 1, iss. 1.
- Grzeszczak R., *W poszukiwaniu locus władzy wykonawczej w Unii Europejskiej*, <http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/Wladza-wykonawcza-w-UE.pdf>.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2011.
- Handrlica J., *International Administrative Law and Administrative Acts: Transterritorial Decision Making Revised*, “Czech Yearbook of Public & Private International Law” 2016, vol. 7.
- Harlow C., della Cananea G., Leino P., *Introduction: European administrative law – a thematic approach*, [w:] C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea (eds.), *Research handbook on EU administrative law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2017.
- Harlow C., Rawlings R., *Process and Procedure in EU Administration*, Hart Publishing, Oxford-Portland, OR 2014.

- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Heffner K., *Granica – rozwój instytucji (definicje, etymologia, typologia)*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
- Helios J., Jedlecka W., *Kultura jako czynnik legitymizujący prawo europejskie*, [w:] O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Helios J., Jedlecka W., *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Hobbing P., *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS “Working Document”, August 2005, no. 227.
- Hobbing P., *Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue*, [w:] M. Caparini, O. Marenin (eds.), *Borders and security governance: Managing borders in a globalised world*, LIT Verlag Münster, 2006.
- Hoecke M. Van, *Methodology of Comparative Research*, “Law and Method” June 2015, <http://www.lawandmethod.nl/tijdschrift/lawandmethod/2015/12/RENM-D-14-00001>.
- Hofmann H.C.H., *Composite decision making procedure in EU administrative law*, [w:] H.C.H. Hofmann, A.H. Türk (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK–Northampton, MA, USA 2009.
- Hofmann H.C.H., *Decisionmaking in EU Administrative Law – The Problem of Composite Procedures*, “Administrative Law Review” 2009, no. 61.
- Hofmann H.C.H., *European administration: nature and developments of a legal and political space*, [w:] C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea (eds.), *Research handbook on EU administrative law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2017.
- Hofmann H.C.H., *Mapping the European Administrative Space*, “West European Politics”, vol. 31, no. 4.
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Hofmann H.C.H., Tidghi M., *Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks*, “European Public Law” 2014, vol. 20, no. 1.

- Hofmann H.C.H., Türk A.H., *Conclusions: Europe's integrated administration*, [w:] H.C.H. Hofmann, A.H. Türk (eds.), *EU Administrative Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2006.
- Hofmann H.C.H., Vos E., Chamon M (eds.), *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2019.
- Horii S., *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach and the Refugee Crisis*, "Refugee Survey Quarterly" 2018, vol. 37.
- Iwańska B., *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja tak zwanego domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Jakimowicz W., *O potrzebie integracji nauk administracyjnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, LEX.
- Jakubek-Lalik J., *Pojęcie i funkcje administracji publicznej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW Euro-Prawo, Warszawa 2016.
- Jańczak J., *Granice w teoriach integracji europejskiej – granice jako „laboratoria integracji”*, [w:] E. Opilowska, M. Dębicki, K. Dolińska et al. (red.), *Studia nad granicami i pograniczami. Leksykon*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Jansen O., Schöndorf-Haubold B. (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge 2011.
- Janssens Ch., *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Jaskiernia J., *Traktat z Lizbony a tendencje rozwojowe Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.
- Jessup P.C., *Transnational Law (Extracts)*, [w:] Ch. Tietje, A. Brouder, K. Nowrot (eds.), *Philip C. Jessup's "Transnational Law" Revisited – On the Occasion of the 50th Anniversary of its Publication*, Martin-Luther-Universität, Halle-Wittenberg 2006, <http://www.wirtschaftsrecht.unihalle.de/sites/default/files/altbestand/Heft50.pdf>.
- Jessup P.C., *Transnational Law*, Yale University Press, New Haven, CT 1956.



- Jeżewski J., *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Jeżewski J., *Wartość poznawcza dawnych poglądów nauki prawa administracyjnego w projekcji współczesnego sposobu myślenia*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Jeżewski J., *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Presscom, Wrocław 2014.
- Kaczmarek J., *Bordering – debordering – rebordering*, [w:] E. Opiłowska, M. Dębicki, K. Dolińska et al. (red.), *Studia nad granicami i pograniczami. Leksykon*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Kamiński M., [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. I. *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, LEX.
- Kamminga M.T., *Extraterritoriality*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2020.
- Kanalan I., *Extraterritorial State Obligations Beyond the Concept of Jurisdiction*, “German Law Journal” 2018, vol. 19, no. 1.
- Kawecki M., *Reforma ochrony danych osobowych. Współpraca administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Kiczka K., *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Kingsbury B., *The Concept of Law in Global Administrative Law*, “European Journal of International Law” 2009, no. 20.
- Kisielowska M., *Prawo administracyjne a prawo Unii Europejskiej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Kisielowska M., *Transgraniczny akt administracyjny*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pograniczne prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- Kisielowska M., *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multicytrycznym systemie prawa*, IW EuroPrawo, Warszawa 2018.
- Klabbers J., *Advanced Introduction to the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2015.
- Klatt M., *Quo vadis borderlands studies? The transformation of European borders and new research perspectives*, [w:] E. Opiłowska, Z. Kurcz, J. Roose (eds.), *Advances in European Borderlands Studies*, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Klat-Wertelecka L., *Pojęcie prawa administracyjnego – europejskiego i unijnego*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Klat-Wertelecka L., *Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015.
- Kmieciak Z., *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 9, s. 21-35, LEX.
- Kokott J., *States, Sovereign Equality*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Konstadinides T., *The Competence of the Union*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, Vol. I, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012.
- Kovač P., *Introduction to European Administrative Space as a Base for Spreading Standards and Building Capacities*, [w:] I. Koprić, P. Kovač (eds.), *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, Nispacee, Bratislava 2017.
- Kowalczyk B., Prus Ł., *Procedural Guarantees in European Visa Regime (Discretion v. Fundamental Rights)*, [w:] D. Jílek, P. Pořízek (eds.), *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018*, Kancelář veřejného ochránce práv, Wolters Kluwer ČR, Praha 2019.
- Kowalczyk B., *Tendencje centralizacyjne we Wspólnym Europejskim Systemie Azylowym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- Kowalczyk B., *Unijne partnerstwo i współpraca z państwami trzecimi w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego*, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu: wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Kranz J., *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015.
- Kranz J., *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Krasner S.D., *Compromising Westphalia*, "International Security" 1995-1996, vol. 20, no. 3.
- Krasner S.D., *Naruszanie modelu westfalskiego*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2010, nr 2 (10).
- Kratochwil F., *Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System*, „World Politics” 1986, vol. 39, iss. 1.
- Krawczyk A., *Postępowanie wielostopniowe (przed organami administracyjnymi UE i organami administracji krajowej)*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Krisch N., *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Królikowski M., [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Kruś M., *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021.
- Kruś M., *Współdecydowanie organów państw członkowskich na podstawie rozporządzenia (WE) NR 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, LEX.
- Kuczyńska H., *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Kuhlmann S., Wollmann H., *Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2014.

- Kuijter M., Werner W., *The Paradoxical Place of Territory in International Law*, [w:] M. Kuijter, W. Werner (eds.), *The Changing Nature of Territoriality in International Law*, "Netherlands Yearbook of International Law" 2016, vol. 47.
- Kulesza J., *Międzynarodowe prawo Internetu*, Ars boni et aequi, Poznań 2011.
- Kusiak-Winter R., *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019.
- Kuyper P.J., *European Community Law and Extraterritoriality: Some Trends and New Developments*, "The International and Comparative Law Quarterly" 1984, vol. 33, no. 4.
- Kwiecień R., *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Lafarge F., *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, "European Public Law" 2010, vol. 4, no. 16.
- Lafarge F., *Enforcement of administrative decisions between Member States under EU law: From exequatur to automaticity?*, [http://ceie.unistra.fr/fileadmin/upload/CEIE/Seminaires\\_de\\_recherche/CEIE\\_-\\_Seminaire\\_2\\_-\\_Actes\\_administratifs\\_-\\_Francois\\_Lafarge.pdf](http://ceie.unistra.fr/fileadmin/upload/CEIE/Seminaires_de_recherche/CEIE_-_Seminaire_2_-_Actes_administratifs_-_Francois_Lafarge.pdf)
- Lamping W., *Mission Impossible? Limits and Perils of Institutionalizing Post-National Social Policy*, [w:] M. Ross, Y. Borgmann-Prebil (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Lauterpacht E., Bethlehem D., *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, [w:] E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Lawson R., *The Concept of Jurisdiction and Extraterritorial Acts of State*, [w:] G. Kreijen, M. Brus, J. Duursma, E. de Vos, J. Dugard (eds.), *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford University Press, Oxford 2002.

- Lee L.L., Quigley J., *Consular Law and Practice. Third Edition*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Legrand P., *Negative Comparative Law*, "Journal of Comparative Law" 2015, vol. 10, iss. 2.
- Lenaerts K., *La Vie Après L'Avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet Not Blind) Trust*, "Common Market Law Review" 2017, vol. 54.
- Lenaerts K., Van Nuffel P., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2011.
- Lucia L de., *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, "Review of European Administrative Law" 2012, vol. 5, no. 2.
- Lucia L. de., *Conflict and Cooperation within European Composite Administration (Between Philia and Eris)*, "Review of European Administrative Law" 2012, vol. 5, no. 1.
- Lucia L. de., *From Mutual Recognition to EU Authorisation: A Decline of Transnational Administrative Act?*, "Italian Journal of Public Law" 2016, no. 8.
- Łętowska E., *Multicentryczność systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
- Liguori A., *Migration Law and the Externalization of Border Controls: European State Responsibility*, Routledge, Abingdon 2019.
- Lindahl P., *Fault Lines of Globalisation: Legal Orders and the Politics of A-Legality*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Lindseth P.L., *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Lipniewicz R., *Jurysdykcja podatkowa w cyberprzestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1.
- Lipowicz I., *Europeizacja i modernizacja. Administracyjno-prawne aspekty zmian polskiej administracji publicznej*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2008.
- Lis M., hasło *terytorium*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. III, C.H. Beck, Warszawa 2004.

- Lisi G., Eliantonio M., *The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots*, "European Papers" 2019, vol. 4, no 2.
- Lisowski P., *Między niepomiąlnością administracji publicznej a deadministracją*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomiąlność administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A Nr 129, Wrocław 1968.
- Lynskey O., *The 'Europeanisation' of Data Protection Law*, "Cambridge Yearbook of European Legal Studies" 2017, vol. 19.
- MacCormick N., *Beyond the Sovereign State*, "The Modern Law Review" 1993, vol. 56, no. 1.
- Majkowska-Szulc S., *Teoria celu prawa Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2013.
- Majone G., *European Integration and Its Modes: Function vs. Territory*, "TARN Working Paper" 2016, no. 2.
- Makowski P., [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Małajny R.M., *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Dom Organizatora, Toruń 2007.
- Maśnicki J., *Podział kompetencji Unii Europejskiej a implementacja prawa pochodnego*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Mastenbroek E., Sindbjerg Martinsen D., *Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement*, "Journal of European Public Policy" 2018, vol. 25, no. 3.
- Masternak-Kubiak M., *Prawo do równego traktowania*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004, LEX.

- Matczak M., *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska *et al.*, *Instytucje prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 1, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2015, Legalis.
- Mathieu E., *Networks, Committees, or Agencies?: The many faces of the EU regulatory space*, "TARN Working Paper" 2017, no. 10.
- Mendes J., Venzke I., *Introducing the Idea of Relative Authority*, [w:] J. Mendes, I. Venzke (eds.), *Allocating Authority. Who Should Do What in European and International Law?*, Oxford University Press, Oxford-Portland, OR, 2018.
- Menkes M., *Immunitet jurysdykcyjny i egzekucyjny państwa. Komentarz do Konwencji NZ o immunitacie jurysdykcyjnym państw i ich mienia oraz Europejskiej konwencji o immunitacie państwa*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
- Miąsik D., Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] M.P. Baran *et al.*, *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis.
- Miemiec M., *Granice lokalnej przestrzeni prawnej kształtowanej przez akty prawa miejscowego gminy*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.) *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Mikołajczyk B., *Granice nowej generacji*, [w:] J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, C.H. Beck, Warszawa 2015, wyd. 1, Legalis.
- Mikołajczyk B., *Nie ma stref wolnych od praw człowieka – ochrona praw imigrantów na wodach międzynarodowych – glosa do wyroku ETPCz z 23.02.2012 r. w sprawie Hirsi Jamaa i inni v. Włochy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 1.
- Mills A., *Rethinking Jurisdiction in International Law*, "The British Yearbook of International Law" 2014, vol. 84, no. 1.

- Moraczewska A., *Transformacja funkcji granic Polski*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Moreno-Lax V, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Müller-Mall S., *Legal Spaces. Towards a Topological Thinking of Law*, Springer, Berlin 2013.
- Murray F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2012.
- Narojek N., Rakowski P., *Instytucja oficera łącznikowego w Unii Europejskiej*, Materiały Robocze 2 (12)/07, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.
- Neville D., Sy S., Rigon A., *On the frontline: The hotspot approach to managing migration*, European Parliament's Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 2016.
- Nicolaidis K., Shaffer G., *Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance Without Global Government*, "Law and Contemporary Problems" 2005, vol. 68.
- Niedźwiedz M., *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis.
- Niedźwiedz M., *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych w świetle prawa unijnego*, IW EuroPrawo, Warszawa 2017.
- Niedźwiedz M., *Sądowa kontrola aktów administracyjnych wydawanych w ramach postępowań administracyjnych złożonych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.12.1992 r., C-97/91, Oleificio Borelli SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 12.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska et al., *Instytucje prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 1, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2015, Legalis.
- Niżnik-Dobosz I., *Władztwo organów Policji w multicytrycznym systemie źródeł prawa*, [w:] E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Policja. Prawne formy działania*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2019.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasady ustroju polskiej administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, LEX.
- Norton J.J., *Extraterritorial Jurisdiction of U.S. Antitrust and Securities Laws*, "International & Comparative Law Quarterly" 1979, no. 28.



- Nowak-Far A., Michoński A., *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Nowak-Far A., *Stosowanie *acquis communautaire* przez administracje publiczne państw członkowskich Unii Europejskiej. Zagadnienia prawne i organizacyjne*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4.
- Nowak-Far A., *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2008.
- Olszanowski J., [w:] P. Szustakiewicz, A. Skoczylas (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2016, Legalis.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Straży Granicznej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis.
- Orakhelashvili A., *Governmental Activities on Foreign Territory*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2021.
- Ostrand N., Statham P., *'Street-level' agents operating beyond 'remote control': How overseas liaison officers and foreign state officials shape UK extraterritorial migration management*, “Journal of Ethnic and Migration Studies” 2021, vol. 47, no. 1.
- Oxman B.H., *Jurisdiction of States*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Papoutsis A., Painter J., Papada E., Vradis A., *The EC hotspot approach in Greece: Creating liminal EU territory*, “Journal of Ethnic and Migration Studies” 2019, vol. 45, no. 12.
- Parol A., *Zintegrowane zarządzanie granicami 2.0. Wpływa zasady dzielonej odpowiedzialności na pozycję krajowych i unijnych organów wykonawczych*, „Prawo i Polityka” 2016, t. 7.
- Pernas Garcia J.J., *The EU Role in the Progress Towards the recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative acts*, [w:] J. Rodríguez-Arana Muñoz (ed.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, Heidelberg-New York 2016.

- Peters B., Schaffer J.K., *The Turn to Authority beyond States*, "Transnational Legal Theory" 2013, vol. 4, iss. 3.
- Poiares Maduro M., *Sovereignty in Europe: The European Court of Justice and the Creation of a European Political Community*, [w:] M.L. Volcansek, J.F. Stack, Jr. (eds.), *Courts Crossing Borders. Blurring the Line of Sovereignty*, Carolina Academic Press, Durham 2005.
- Półtorak N., *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis.
- Półtorak N., *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonywania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] M.P. Baran et al., *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis.
- Prus Ł., Kowalczyk B., *Redefiniowanie pojęć prawa administracyjnego w warunkach umiędzynarodowienia relacji administracyjnych*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Prus Ł., *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
- Prus Ł., *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze europejskiej kultury prawnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Raimondo G., *Jurisdiction over the EIBM System: Human Rights Obligations at the European Border and Beyond*, materiały konferencyjne, *The future of Europe as a place of refuge*, Praga, grudzień 2019.
- Rakowski P., [w:] A. Grzelak, A. Sakowicz, M. Królikowski (red.), *Europejskie prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller et al., red. wydania polskiego M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, tłum. M. Ziental, P. Drobek, C.H. Beck, Warszawa 2015.

- Rodríguez-Arana Muñoz J., Garcia Perez M., Pernas Garcia J.J., Aymerich Cano C., *Foreign Administrative Act: General report*, [w:] J. Rodríguez-Arana Muñoz (ed.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, Heidelberg-New York 2016.
- Ruffert M., *European Composite Administration: The Transnational Administrative Act*, [w:] O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge 2011.
- Ruffert M., *Law of the Administrative Organization of the EU. A Comparative Approach*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2020.
- Ruffert M., *Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2021.
- Ruggie J.G., *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, „International Organization” 1993, vol. 47, no. 1.
- Ruggie J.G., *Wykraczając poza terytorialność: modernizm w stosunkach międzynarodowych*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2010, nr 2(10).
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Rydlewski G., *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2008.
- Ryngaert C., *Jurisdiction in International Law*, 2<sup>nd</sup> Edition, Oxford University Press, Oxford 2015.
- Ryngaert C., *Territory in the Law of Jurisdiction: Imagining Alternatives*, [w:] M. Kuijer, W. Werner (eds.), *The Changing Nature of Territoriality in International Law*, “Netherlands Yearbook of International Law” 2016, vol. 47.
- Ryngaert C., *The Concept of Jurisdiction in International Law*, [w:] A. Orakhelashvili (ed.), *Research Handbook on Jurisdiction and Immunities in International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2015.
- Saganek P., *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, t. 4 (99).
- Santos Vara J., *The European Border and Coast Guard in the New Regulation: Towards Centralisation in Border Management*, [w:] S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, Florence 2020.

- Sassen S., *Toward a Multiplication of Specialized Assemblages of Territory, Authority and Rights*, "Parallax" 2007, vol. 13, no. 1.
- Scheuring K., *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich UE*, Ars boni et aequi, Poznań 2008.
- Schmidt-Aßmann E., *Introduction: European Composite Administration and the Role of European Administrative Law*, [w:] O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge 2011.
- Schmidt-Aßmann E., Molnár-Gábor F., *European Administrative Law*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2019.
- Schneider J.-P., *Information Exchange and its Problems*, [w:] C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea (eds.), *Research Handbook on EU administrative law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA.
- Schütze R., *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Schwarze J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, "European Public Law" 2012, vol. 18, no. 2.
- Scott J., *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, "The American Journal of Comparative Law" 2014, vol. 62.
- Scott J., *The New EU "Extraterritoriality"*, "Common Market Law Review" 2014, vol. 51.
- Shaffer G., *Theorizing Transnational Legal Ordering*, "Legal Studies Research Paper Series" 2016, no. 6.
- Shaw M. N., *International law*, 8<sup>th</sup> ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Siems M., *Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2018.
- Śledzińska-Simon A., Ziółkowski M., *Constitutional identity in Poland*, [w:] Ch. Calliess, G. van der Schyff (eds.), *Constitutional identity in a Europe of multilevel constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge 2019.
- Słok-Wódkowska M., *Zasada pomocniczości*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Sołtys A., *Cele Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2012.

- Staden A. van, Vollaard H., *The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-territorial World?*, [w:] G. Kreijen, M. Brus, J. Duursma, E. de Vos, J. Dugard (eds.), *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Stankiewicz R., *Koordinacja w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis.
- Stelkens U., Mirschberger M., *The recognition of foreign administrative acts: A German perspective*, [w:] J. Rodríguez-Arana Muñoz (ed.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, Heidelberg-New York 2016.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Kolonia, Wrocław 2013.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Jan-ku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Supernat J., *Państwo administracyjne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1.
- Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Supernat J., *Rzeczy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5.
- Supernat J., *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Supernat J., *Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps de Berier i administracja unijna*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 5.
- Supernat J., *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Symonides J., *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, PWN, Toruń 1971.

- Szczerba-Zawada A., *Zasada rządów prawa*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Szmigielski A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez organy administracji publicznej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Tas S., *Frontex actions: out of control? The complexity of composite decision-making procedures*, "TARN Working Paper" 2020, no. 3, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3632712](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3632712).
- The American Law Institute, *Restatement of the Law Fourth. The Foreign Relation Law of the United States. Jurisdiction, Tentative Draft No. 3*, March 10, 2017.
- Thym D., *Judicial maintenance of the sputtering Dublin system on asylum jurisdiction: Jafari, A.S., Mengesteab and Shiri*, "Common Market Law Review" 2018, vol. 55.
- Tietje Ch., Brouder A., Nowrot K. (eds.), *Philip C. Jessup's "Transnational Law" Revisited – On the Occasion of the 50<sup>th</sup> Anniversary of its Publication*, Martin-Luther-Universität, Halle-Wittenberg 2006.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Wolter Kluwer, Warszawa 2008.
- Toonen T.A.J., van der Meer F.M., *Area and administration: A multi-level analysis of a multi-layered phenomenon*, [w:] M. Burgess, H. Vollaard (eds.), *State Territoriality and European Integration*, Routledge, Abingdon 2006.
- Trevisanut S., *The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea*, "Leiden Journal of International Law" 2014, vol. 27, no. 3.
- Tridimas T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2006
- Tridimas T., *The Principle of Proportionality*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, Vol. I, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Trondal J., Guy Peters B., *A Conceptual Account of the European Administrative Space*, [w:] M.W. Bauer, J. Trondal (eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Palgrave Macmillan, London 2015.
- Trubalska J., *Wielowymiarowe zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, „Przegląd Geopolityczny” 2017, nr 19.
- Trzecielińska-Polus A., *Zmiany funkcji oraz zasięgu granic ugrupowań integracyjnych w Europie (ze szczególnym uwzględnieniem granic UE)* [w:] S.M. Grochalski

- (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
- Tsourdi E.L., *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*, „European Papers” 2016, vol. 1, no. 3.
- Türk A.H., Hofmann H.C.H., *An Introduction to EU Administrative Governance*, [w:] H.C.H. Hofmann, A.H. Türk (eds.), *EU Administrative Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2006.
- Unisys, M. van de Poele *et al.*, *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external orders of the Union ESBG*, Version 3.00, 16 June 2014.
- Urth H., Heegaard Bausager M., Kuhn H-M., Van Selm J., *Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU*, 2013, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp\\_final\\_report\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf).
- Valle-Galvez A. del, *Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls*, „Paix et Sécurité Internationales” 2019, no. 7.
- Velasco F., *Inspection and Evidence in European Cooperative Decision-Making Process*, [w:] M. Ruffert (ed.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Europa Law Publishing, Zutphen 2016.
- Venzke I., Mendes J., *The Idea of Relative Authority in European and International Law*, „Journal of Constitutional Law” 2018, vol. 16, no. 1.
- Vos E., *European Agencies and the Composite EU Executive*, [w:] M. Everson, C. Monada, E. Vos (eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2014.
- Wajda P., [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, Legalis.
- Wajda P., *Zasada proporcjonalności*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, IW EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Walker N. (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford 2006.
- Wasilkowski A., *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4-5.

- Wasiński M., *Jurysdykcja legislacyjna państwa w prawie międzynarodowym publicznym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3.
- Watt G., *Comparison as deep appreciation*, [w:] P.G. Monateri (ed.), *Methods of Comparative Law*, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2012.
- Wegner-Kowalska J., *Skuteczność unijnego prawa administracyjnego na przykładzie ochrony weterynaryjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, LEX.
- Weinzierl J., *Territoriality Beyond the State: The EU's Territorial Claims and the Search for Their Legitimacy*, “German Law Journal” 2021, vol. 22, iss. 4.
- Wenander H., *Recognition of Foreign Administrative Decisions: Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights*, [https://www.zaerv.de/71\\_2011/71\\_2011\\_4\\_a\\_755\\_786.pdf](https://www.zaerv.de/71_2011/71_2011_4_a_755_786.pdf)
- Wenzel N., *Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2015.
- Wierzbowski M., Hauser R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2015, Legalis.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Wilk-Ilewicz A., [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II (art. 90-222), Wolters Kluwer, Warszawa 2012, LEX.
- Willoughby W.W., *Fundamental Concepts of Public Law*, wyd. I, 1924, reprint, wydawca F.B. Rothman, 1995.
- Witte B. de, *Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny*, [w:] G. de Burca, J.H.H. Weiler, *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, red. naukowy polskiego wydania R. Grzeszczak, przeł. J. Brzeziński, L. Nowosielska, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014.
- Wójtowicz K., *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.
- Wójtowicz K., *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.



- Wolfrum R., *Cooperation, International Law of*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Worona J., *Cyberprzestrzeń a prawo międzynarodowe. Status quo i perspektywy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.
- Wouters J., De Man P., *International organisations as a law-makers*, [w:] J. Klabbbers, Å. Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2011.
- Wouters J., Van Eeckhoutte D., *Giving Effect to Customary International Law Through European Community Law*, Institute for International Law, Working Paper, no. 25 – June 2002.
- Wróbel A., [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III (art. 223-358), Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, LEX.
- Wróbel A., *Europejska współpraca administracyjna*, [w:] B. Adamiak et al., *Prawo procesowe administracyjne*, System Prawa Administracyjnego, t. 9, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.
- Wszolek P., *Istota i „rodzaje” integralności polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Wszolek P., *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, LEX.
- Wszolek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7-8, LEX.
- Xanthopoulou E., *Mutual Trust and Rights in EU Criminal and Asylum Law: Three Phases of Evolution and the Uncharted Territory Beyond Blind Trust*, “Common Market Law Review” 2018, vol. 55.
- Załucki K., *Extraterritorial Jurisdiction in International Law*, “International Community Law Review” 2015, no. 17.
- Zieliński M., *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2011.

- Zieliński M., *Porozumienie dotyczące siedziby agencji Unii Europejskiej Frontex w Polsce (aspekty konstytucyjne)*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1(132), *Studia i Materiały*.
- Zieliński M., *Przywileje i immunitety Unii Europejskiej na terytorium jej państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 2, LEX.
- Zielonka J., *Czy Unia straciła swoje granice?*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2017.
- Ziembiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziemblicki B., *Status Sealandii w prawie międzynarodowym*, [w:] I. Kraśnicka (red.), *Prawo międzynarodowe – teoria a praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Wstęp*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, PWN, Wrocław 1967.
- Zirk-Sadowski M., *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analizy Natolińskie” 2012, z. 1(53).
- Zumbansen P., *Transnational Law, evolving*, [w:] J.M. Smith (ed.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, 2<sup>nd</sup> Edition, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA 2012.

# Wykaz źródeł prawa

## Umowy międzynarodowe

Konwencja o prawach i obowiązkach państw, podpisana w Montevideo – 1933 r.

Karta Narodów Zjednoczonych – 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – 1950 r. wraz z Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364, z 2010 r. Nr 90, poz. 587).

Konwencja dotycząca statusu uchodźców – 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 516).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 939).

Umowa w sprawie siedziby między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), podpisana w Warszawie dnia 9 marca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1939).

## Prawo UE

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony, Dz. Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012 r.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012 r.

Konwencja wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. o realizacji Układu z dnia 14 czerwca 1985 r. zawartego w Schengen pomiędzy Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej dotyczącego

stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. WE L 239/19 z 22.9.2000 r.

Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie pomocy wzajemnej i współpracy między administracjami celnymi, sporządzona w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r., Dz. Urz. WE C 24/2 z 23.1.1998 r.; Dz. U. z 2008 r. poz. 31.

Konwencja z dnia 29 maja 2000 r. o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE C 197/1 z 12.7.2000 r.

Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (2002/465/WSiSW), Dz. Urz. UE L 162/1 z 20.6.2006 r.

Decyzja Rady 2003/170/WSiSW z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania Państw Członkowskich, Dz. Urz. UE L 67/27 z 12.3.2003 r. ze zm.

Decyzja Rady 2003/725/WSiSW z dnia 2 października 2003 r. zmieniająca postanowienia art. 40 ust. 1 i 7 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. UE L 260/37 z 11.10.2003 r.

Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210/1 z 6.8.2008 r.

Decyzja Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210/12 z 6.8.2008 r.

Decyzja Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich UE w sytuacjach kryzysowych Dz. Urz. UE L 210/73 z 6.8.2008 r.

Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 239/146 z 15.9.2015 r.

Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 248/80 z 24.9.2015 r.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. WE L 106/1 z 17.4.2001 r. ze zm.
- Dyrektywa Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich, Dz. Urz. WE L 149/34 z 2.6.2001 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/83/WE z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, Dz. Urz. WE L 311/67 z 28.11.2001 r. ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. Urz. UE L 177/1 z 30.6.2006 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/126/WE z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie), Dz. Urz. UE L 403/18 z 30.12.2006 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich Dz. Urz. UE L 348/98 z 24.12.2008 r.
- Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń, Dz. Urz. UE L 84/1 z 31.3.2010 r.
- Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG, Dz. Urz. UE L 64/1 z 11.3.2011 r. ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz. Urz. UE L 176/338 z 27.6.2013 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, Dz. Urz. UE L 257/135 z 28.8.2014 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych

przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz. Urz. UE L 119/89 z 4.5.2016 r.

Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, Dz. Urz. UE L 292/2 z 15.11.1996 r.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi Państw Członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego, Dz. Urz. UE L 82/1 z 22.3.1997 r. ze zm.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), Dz. Urz. UE L 349/1 z 25.11.2004 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, Dz. Urz. UE L 199/30 z 31.7.2007 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, Dz. Urz. UE L 293/3 z 31.10.2008 r. ze zm.

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchyłające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG, Dz. Urz. UE L 309/1 z 24.11.2009 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz. Urz. UE L 132/11 z 29.5.2010 r.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 268/1 z 12.10.2010 r.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 304/1 z 22.11.2011 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 389/2012 z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 2073/2004, Dz. Urz. UE L 121/1 z 8.5.2012 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 316/1 z 14.11.2012 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. Urz. UE L 180/31 z 29.6.2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 189/93 z 27.6.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (tekst jednolity), Dz. Urz. UE L 77/1 z 23.3.2016 r. ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 119/1 z 4.5.2016 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW, Dz. Urz. UE L 135/53 z 24.5.2016 r.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE L 251/1 z 16.9.2016 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1240 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, Dz. Urz. UE L 198/88 z 25.7.2019 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. Urz. UE L 295/1 z 14.11.2019 r.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/2378 z dnia 15 grudnia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 1156/2012, Dz. Urz. UE L 332/19 z 18.12.2015 r.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/273 z dnia 11 grudnia 2017 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do systemu zezwoleń na nasadzenia winorośli, rejestru winnic, dokumentów towarzyszących i świadectw, rejestru przychodów i rozchodów, obowiązkowych deklaracji, powiadomień i publikowania zgłoszonych informacji, oraz uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do odpowiednich kontroli i kar, zmieniające rozporządzenia Komisji (WE) nr 555/2008, (WE) nr 606/2009 i (WE) nr 607/2009 oraz uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 436/2009 i rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/560, Dz. Urz. UE L 58/1 z 28.2.2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)), Dz. Urz. UE C 440/17 z 30.12.2015 r.
- Rezolucja Rady w sprawie wzoru umowy o powołaniu wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego (zespołu JIT) (2017/C 18/01), Dz. Urz. UE C 18/1 z 19.1.2017 r.
- Załącznik do pisma Rady UE 6128/1/17 REV 1 z 14 lutego 2017 r. Praktyczny przewodnik dla wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.



## Akty prawa krajowego

- Konstytucja RP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1776.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 305 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o ratyfikacji Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzonej w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1252.
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 765.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 823.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 505 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 626.

- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 575.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2002 r. w sprawie uprawnień i obowiązków policjantów delegowanych do pełnienia służby poza granicami państwa, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 364.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie służby funkcjonariuszy Straży Granicznej w kontyngencie Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1253 ze zm.
- Oświadczenie rządowe z dnia 15 października 2007 r. w sprawie tymczasowego stosowania Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzonej w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2008 r. Nr 6, poz. 32.
- Oświadczenie rządowe z dnia 29 października 2015 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzonej w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2015 r. poz. 2053.
- Porozumienia w sprawie zasad funkcjonowania stanowisk oficerów łącznikowych Policji i Straży Granicznej w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej zawartego w Warszawie w dniu 24 marca 2016 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/oficerowie-lacznikowi/52161,Oficerowie-lacznikowi-Policji.html>

## **Orzeczenia sądów krajowych i europejskich**

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.
- Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2019 r., I OSK 950/17, Legalis.
- Wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 r. *Hirsi Jamaa i in. v. Włochy*, sprawa nr 27765/09.
- Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.

Wyrok TSUE z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie C-3/16, EU:C:2017:209.

Wyrok Trybunału (wielkiej izby) z dnia 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

Wyrok TSUE z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie C-457/18, ECLI:EU:C:2020:65.

Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

Opinia 2/13 Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454.

## Inne źródła

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, 7.5.2002, COM(2002) 233 final.
- Council of the EU, *Compendium on law enforcement liaison officers*, 10504/09, REV 2 (dokument częściowo dostępny publicznie), <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi7jgtcch6zv>.
- Council of the EU, *Manual on cross-border operations*, 10505/4/09, REV 4, Brussels, 14 December 2009, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10505-2009-REV-4/en/pdf>.
- Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 (First reading) = Mandate for negotiations with the European Parliament, 9724/21, Brussels, 15 June 2021, <https://www.statewatch.org/media/2508/eu-council-euaa-regulation-agreed-text-9724-21.pdf>.
- Dokument EROD w sprawie ram skoordynowanego egzekwowania prawa na mocy rozporządzenia 2016/679, przyjęty 20 października 2020 r., [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_documents\\_20201020\\_coordinatedenforcementframework\\_pl.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_documents_20201020_coordinatedenforcementframework_pl.pdf).
- European Commission (2015), *Explanatory note on the “Hotspot” approach*, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>.
- FRA Opinion 3/2019, *Update of the Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy*, February 2019.
- FRA Opinion 5/2016, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy*, November 2016.

- Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.*, 1.3.2017, COM(2017) 2025 final.
- Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010, 4.5.2016 r., COM(2016) 271 final.
- Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624, 12.9.2018 r., COM(2018) 631 final.
- Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), 25.1.2012 r., COM(2012) 11 final.
- Komisja Europejska, Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) 439/2010, 12.9.2018 r., COM(2018) 633 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE*, 15.12.2015 r., COM(2015) 673 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy*, 6.04.2016 r., COM(2016) 197.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, 23.9.2015 r., COM(2015) 490 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady *Realizacja Europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu zwalczania terroryzmu i utorowania drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa*, 20.4.2016, COM(2016) 230.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, 14.10.2015 r., COM(2015) 510 final.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, 14.10.2015 r., COM(2015) 510 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r. Wkład Komisji Europejskiej w nieformalne spotkanie przywódców w dniu 23 lutego 2018 r., 14.2.2018 r., COM/2018/98 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu i migracji i azylu, 23.9.2020 r., COM(2020) 609 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program w zakresie migracji*, 13.05.2015 r. COM(2015) 240.
- Opinia RG E. Sharpston przedstawiona w dniu 31 października 2019 r. (1) Sprawa C-715/17 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, sprawa C-718/17, *Komisja Europejska przeciwko Republice Węgierskiej*, sprawa C-719/17 *Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej*, ECLI:EU:C:2019:917.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010 (COM(2016)0271 – C8-0174/2016 – 2016/0131(COD)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0448\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0448_PL.html).
- Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Międzyinstytucjonalny przewodnik redakcyjny*, Luksemburg 2011.
- Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji (lipiec 2012), [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf).

## Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

*Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

*Mediacje ponad podziałami*, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

*Ubóstwo w Polsce*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azyłowy*, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

*Zarządzanie szkołą wyższą*, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

*Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

*Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

*Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

*Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

*Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz*, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błazewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>



Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

*Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

*Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

*Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law*, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

*Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>

Maciej Błazewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

*Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, red. Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2019.  
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108083>

Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019.  
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240>

Renata Raszewska-Skałecka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019.  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.  
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/115903>

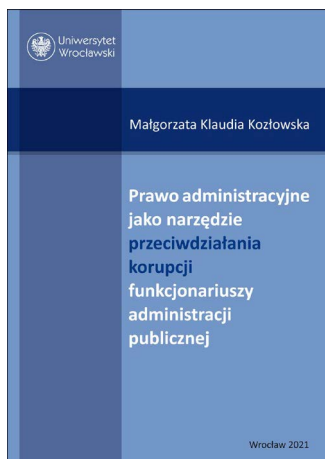
Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałecka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020.  
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/118710>

*Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020.  
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/121121>

Tadeusz Bigo *o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, redakcja naukowa: Tadeusz Kocowski, Piotr Lisowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2020.  
Dostęp online: <https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/127165>

Mateusz Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2020.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134248>



Małgorzata Klaudia Kozłowska, *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021.

Dostęp online:

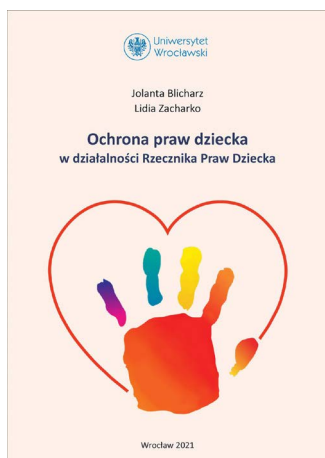
<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134142>



*Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, red. Renata Kusiak-Winter, Jerzy Korczak, Wrocław 2021.

Dostęp online:

<https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/135778>



Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021.

Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/139241>





Recenzowana książka porusza istotne treści dotyczące zmiany paradygmatu terytorialności administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej. Tematyka ta nie była dotąd poruszana w zaproponowanej formule i w tak wytyczonym polu badań w nauce prawa administracyjnego. Autorka podjęła trudną i dyskusyjną problematykę, czyniąc to w sposób niezwykle udany. Opracowanie to burzy w pewien sposób terytorialny model myślenia o administracji. Wprowadza nowy kontekst terytorialności administracji publicznej, pokazując, jak współcześnie zasada terytorialności traci na swojej aktualności. Autorka prowadzi rozważania na temat terytorialności państwa i prawa, zestawiając je z szeroko rozumianą przestrzenią w prawie administracyjnym. [...]

*z recenzji wydawniczej dr hab. Ewy Pierzchały,  
prof. Uniwersytetu Opolskiego, Wydział Prawa i Administracji*

To wręcz znakomita pozycja dla smakoszy piśmiennictwa wielowymiarowego – Autorka doskonale wręcz operuje aktami prawnymi, pojęciami oraz instytucjami zarówno z obszaru prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego, jak i prawa unijnego czy prawa międzynarodowego. To rzadka umiejętność. Pracę charakteryzują klarowny i przemyślany wywód, złożona analiza, oparta na aparaturze pojęciowej pozytywizmu prawniczego oraz metodach dogmatycznoprawnej i systemowej, liczne przykłady regulacji prawa pozytywnego, w tym egzegeza aktów unijnych.

*z recenzji wydawniczej dr. hab. Roberta Suwaja, prof. uczelni,  
Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych*

ISBN 978-83-66601-75-8 (druk)  
ISBN 978-83-66601-76-5 (online)