

dr Barbara Kowalczyk
Instytut Nauk Administracyjnych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych

Streszczenie: Artykuł dotyczy jednego z przejawów współpracy przekraczającej granice państwowe. Przedmiotem rozważań jest model transnarodowego wykonywania prawa administracyjnego i konstrukcja transterytorialnego aktu administracyjnego. W ramach UE wzajemna otwartość porządków prawnych państw stanowi instrument kreowania europejskiej przestrzeni administracyjnej, która wyrasta na gruncie europejskiego prawa administracyjnego, nakazującego w określonych sytuacjach zaakceptować eksterytorialne skutki aktów stosowania prawa wydanych przez organy administracyjne jednego państwa członkowskiego UE. Omawiane zjawisko prowadzi do wyodrębnienia cechy organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, którą można określić jako deterytorializm.

Słowa kluczowe: współpraca administracyjna, europejska przestrzeń administracyjna, transterytorialny akt administracyjny, deterytorializm.

The principle of territoriality of the administration and cross-border administrative cases

Abstract: The article deals with one of the example of a transborder administrative cooperation. The subject of discussion is transnational application of administrative law and the structure of transnational administrative act. Within the EU, the mutual openness of the legal systems should be regarded as an instrument of creating a European administrative space, which grows on the basis of the European administrative law. In certain circumstances the law calls for approval of the extraterritorial effects of administrative acts (decisions) issued by the administrative authorities of one of the EU Member State. This phenomenon leads to creation of new features of the organization as well as the functioning of public administration, which can be described as “deterritorialism”.

Key words: administrative cooperation, European administrative space, transnational administrative act, deterritorialism.

1. Zasada terytorializmu działania administracji

Zasada terytorializmu administracji (działania administracji) wyraża zasięg władztwa administracji publicznej przy uwzględnieniu kryterium miejsca. Nie jest powszechnie wymieniana jako zasada ogólna prawa administracyjnego¹, choć w takich

¹ O zasadzie terytorializmu wspomina M. Niedźwiedź, *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*,

zasadach jak zasada legalizmu czy zasada kompetencyjności znajdziemy jej refleks. Terytorializm najsilniej kojarzy się z pojęciem właściwości miejscowej, stosowanym zarówno w odniesieniu do stosowania prawa², jak i kompetencji prawodawczej³. Terytorium (całego kraju, jednostki podziału terytorialnego kraju) stanowi tu przestrzeń działania organów administracji publicznej oraz przestrzeń skutków prawnych i faktycznych podejmowanych czynności. Jest to zatem obszar zasięgu ustanowionych norm abstrakcyjno-generalnych i indywidualno-konkretnych oraz działań faktycznych. Terytorialnie oznaczone władztwo administracji publicznej ściśle związane jest z pojęciem jurysdykcji, a ta z suwerennością państwa. To powiązanie administracji z instytucją państwa i zasadą suwerenności Piotr Dobosz określa jako charakterystyczne dla klasycznego prawa administracyjnego ostatnich dwóch stuleci. Dzisiejsza rzeczywistość prawna to uwolnienie administracji od wiązania jej tylko i wyłącznie z państwem⁴. Administracja publiczna swoje normy i punkt odniesienia znajduje w szerszej płaszczyźnie⁵. Prawo międzynarodowe i zwłaszcza prawo unijne reguluje szeroki zakres działalności organów administracji publicznej, wkracza w wiele dziedzin poddanych regulacji administracyjno-prawnej, przez co zakres tzw. czysto wewnętrznych stale się kurczy, a sytuacje prawne, w których występuje element prawa unijnego stają się coraz powszechniejsze. Normy prawa unijnego, współtworząc administracyjny porządek prawny, określają zadania organów administracji publicznej oraz prawa i obowiązki jednostek. Rozstrzygnięcia organu administracji publicznej znajdują podstawę prawną zarówno wśród norm o genezie krajowej, jak i unijnej⁶. Monika Niedźwiedź podsumowuje, że decyzje administracyjne mogą być wydawane: 1) wyłącznie na podstawie norm prawa unijnego, 2) na podstawie norm prawa krajowego, wydanych w celu wdrożenia prawa UE, lub 3) na

System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014, s. 172.

² Na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego pojęcie to oznacza „zdolność prawną organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania określonej kategorii spraw na danym obszarze terytorialnym kraju (w ramach obszaru geograficznego pewnej jednostki podziału terytorialnego kraju) M. Wierzbowski, R. Hauser, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015, Legalis.

³ Zob. M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 1, Warszawa 2015, s. 427.

⁴ 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.], *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 157.

⁵ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1, s. 8–9.

⁶ Na ten temat zob. K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Kolonia Limited 2013, s. 197–345.

podstawie norm prawa UE (wprost lub prawa krajowego wdrażającego prawo UE) oraz na normach prawa krajowego łącznie⁷.

2. Deterytorializm i konstrukcja transterytorialnego aktu administracyjnego

Wśród spraw z elementem unijnym wyróżnia się sprawy transgraniczne⁸, wyodrębnione ze względu na przedmiot ze swej natury wykraczający poza granice jednego państwa. Wymaga to podejmowania przez państwa działań wspólnych, także w drodze przekazania kompetencji do regulowania tych zagadnień organizacji międzynarodowej. W wymiarze instytucjonalnym krajowe organy administracji publicznej to organy ustanowione (utworzone) na podstawie prawa krajowego (prawa państwa członkowskiego) i działające w imieniu państwa członkowskiego⁹. Ponieważ jednak Unia Europejska nie ma własnej administracji w poszczególnych państwach i zasadą pozostaje zdecentralizowane stosowanie prawa UE, krajowe organy administracyjne są zobowiązane do realizacji nie tylko prawa krajowego, ale również norm prawa unijnego (jak powszechnie się akceptuje – w sposób bezpośredni lub pośredni) i w ujęciu funkcjonalnym stają się częścią administracji UE¹⁰. To uzasadnia poszukiwanie instrumentów wprowadzających równowagę między potrzebą integracji (unitarności) a subsydiarnością. W wyniku europeizacji ujmowanej jako typ pośredni między europeizacją prawa administracyjnego typu wertykalnego (*top-down* i *bottoms-up*) z jednej strony, a europeizacją horyzontalną z drugiej strony¹¹, porządku prawne państw otwierają się na uznanie innych porządków prawnych. W ten sposób wyjątki od terytorialnych ograniczeń zakresu działania administracji publicznej jednego państwa stają się rzeczywistością.

Jednym z takich wyjątków jest konstrukcja transnarodowego aktu administracyjnego¹², stanowiąca paradygmat transnarodowego wykonywania prawa UE¹³. Ten model wykonywania prawa administracyjnego oparty jest na zasadzie wzajemnej uznawalności

⁷ M. Niedźwiedź, *op. cit.*, s. 168.

⁸ Zob. np. K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich*, Poznań 2008, s. 19–24.

⁹ K. Kiczka, *op. cit.*, s. 176.

¹⁰ *Ibidem*, s. 196.

¹¹ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014, s. 22. Specyfika tego rodzaju europeizacji wyraża się w tym, że prawo unijne bezpośrednio nie oddziałuje na wzajemne relacje między porządkami prawnymi państw europejskich.

¹² L. de Lucia, *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, “Review of European Administrative Law” 2012, Vol. 5, No. 2, s. 42.

¹³ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 22.

aktów administracyjnych (*mutual recognition*)¹⁴. Wyprowadzona z zasady efektywności i lojalnej współpracy¹⁵ zasada wzajemnej uznawalności aktów administracyjnych jest wyrazem przeniesienia władzy publicznej (administracyjnej) z jednego państwa na inne w sprawach indywidualnych¹⁶. Uznanie zagranicznej decyzji administracyjnej ma na celu urzeczywistnienie wspólnoty prawa na poziomie aktów stosowania prawa. Bez tego niemożliwe byłoby osiągnięcie wielu celów określonych w prawie unijnym, związanych ze swobodnym przepływem osób, towarów, usług i kapitału. Rola zasady wzajemnego uznawania aktów administracyjnych uwidacznia się zatem w krzyżowaniu porządków prawnych: prawa administracyjnego UE i prawa administracyjnego państw członkowskich UE.

Akty administracyjne o skutku prawnym wykraczającym poza terytorium jednego państwa określane są jako transnacionalne¹⁷ (lub transterytorialne¹⁸ albo transnarodowe¹⁹) akty administracyjne (*transnational administrative acts*). Pod tym pojęciem 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”²⁰. Taki skutek nadają decyzji administracyjnej przepisy prawa unijnego, wówczas gdy nakazują państwom członkowskim uznawanie aktów administracyjnych wydawanych przez organy innego państwa członkowskiego wprost bądź pośrednio, wskazując, że dany akt administracyjny państwa członkowskiego jest skuteczny w całej Unii Europejskiej.

¹⁴ M. Górka definiuje wzajemne uznawanie 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” (M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, Legalis).

¹⁵ Wyrok TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon – Rewe-Zentrale AG p. Bundesmonopolverwaltung für Brantwein*, Zb. Orz. 1979-00649.

¹⁶ 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 [dostęp 28.02. 2015].

¹⁷ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] W. Seweryński, Z. Hajno (red.), *Studia Prawno-Europejskie*, t. 6, Łódź 2002, s. 98.

¹⁸ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 121–122.

¹⁹ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 22.

²⁰ *Ibidem*, s. 22 i cyt. literatura.

3. Modele współpracy administracyjnej

Obecny stan prawny to wynik ewolucji przepisów nadających skutki prawne aktom administracyjnym wydawanym przez organy państw członkowskich²¹. Zaczęło się od – właściwie kolizyjnego – wzajemnego uznawania orzeczeń administracyjnych, które nie jest przecież domeną wyłącznie (europejskiego) prawa administracyjnego²². Dalszy rozwój doprowadził do współpracy administracyjnej polegającej, po pierwsze – na wspólnym wydawaniu decyzji przez co najmniej dwa organy pochodzące z różnych państw, po drugie – na współpracy, która nie wymaga poziomych kontaktów między organami krajowymi, lecz oznacza akceptację automatycznego skutku decyzji wydanej przez organ jednego państwa na obszarze innych państw członkowskich UE.

W związku z powyższym wyróżnić można trzy modele współpracy administracyjnej państw członkowskich. 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*²³. Niektóre postępowania zawierają elementy charakterystyczne dla obu typów procedury mieszanej i z tego względu mogą być określone jako procedury „hybrydowe”²⁴. Trzeci to model decyzji referencyjnych, w którym państwo członkowskie podejmuje decyzję, która wprawdzie podlega procedurze uznania w innym państwie członkowskim, lecz z powodu ustalonego punktu odniesienia zakres i głębokość ocen oraz ustaleń w porównaniu z pierwszym postępowaniem (referencyjnym) są znacznie zredukowane²⁵. Uznanie w tym wypadku 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*)

²¹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP 2011, s. 646.

²² Zob. H. Wenander, *op. cit.*, s. 762–767.

²³ G. della Cananea, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” Winter 2004, Vol. 68, No. 1, s. 199, 201, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp> [dostęp 2.03. 2015]

²⁴ *Ibidem*, s. 203. Szerzej zob. A. Krawczyk, *Postępowanie wielostopniowe (przed organami administracyjnymi UE i organami administracji krajowej)*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014, s. 245 i n.

²⁵ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 23 i cyt. literatura.

i skoordynowane (ang. *single licence recognition*)²⁶. Kwestia uznania aktu administracyjnego innego państwa członkowskiego w ramach uznania prostego zamyka się w granicach jurysdykcji państwa, które ma dokonać uznania takiego aktu²⁷. W wypadku uznania skoordynowanego w procedurę zaangażowane jest państwo, które wydało akt administracyjny podlegający uznaniu, oraz państwo, na którego terytorium taki akt miałby wywrzeć skutek prawny. Dopiero ich wzajemna współpraca prowadzi do uznania skutków aktu administracyjnego pierwszego państwa w tym drugim państwie²⁸.

Model współpracy odzwierciedlający stopień zaawansowania europejskiej przestrzeni administracyjnej wpływa na klasyfikację transnarodowych aktów administracyjnych w obszarze swobód unijnych. Wyróżnia się trzy grupy takich aktów:

- decyzje autoryzacyjne z automatycznym skutkiem transnarodowym,
- wspólne decyzje (autoryzacyjne),
- decyzje autoryzacyjne wymagające uznania²⁹.

Najwyższy poziom harmonizacji prawa odzwierciedlają 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 przyjmującego³⁰.

Wspólne decyzje autoryzacyjne są rezultatem procedury złożonej. Powyższy mechanizm jest wyrazem kooperacyjnego charakteru administracji Unii Europejskiej, oznaczającego, że akty stosowania prawa są wynikiem współpracy organów administracyjnych państw członkowskich i organów unijnych bądź organów administracyjnych różnych państw członkowskich. Współpraca ta dokonuje się w mniej bądź bardziej zinstytucjonalizowanych strukturach i przyczynia się do znacznego wzrostu działań

²⁶ H. Wenander, *op. cit.*, s. 799–780.

²⁷ 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.

²⁸ M. Niedźwiedź, *op. cit.*, s. 173.

²⁹ L. de Lucia, *op. cit.*, s. 24 i n.

³⁰ Model ten ma swoje korzenie m.in. w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Sam McCauley Chemists and Sadja* 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 McCauley Chemists (Blackpool) Ltd and Mark Sadja p. 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. Drugi przykład to zezwolenie na wykonywanie działalności instytucji kredytowych, zgodnie z dyrektywą 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. Urz. UE L 177/1 z 30.06.2006 r.

faktycznych, zwłaszcza informacyjnych. Stała wymiana informacji wpływa na rezultat procesu decyzyjnego³¹.

Trzeci typ to decyzje autoryzacyjne wymagające uznania. 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, które zostanie uznane w innym państwie³². Uruchomienie procedury uznania skutków wydanego aktu administracyjnego będzie następować zwykle na wniosek adresata aktu wydanego przez krajowy organ, jeżeli decyzja przydaje mu uprawnienia. Należy jednak 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 decyzji³³.

Należy wspomnieć o szczególnym przypadku transnarodowego (transterytorialnego) wykonywania prawa unijnego, który jest konsekwencją wyłącznej właściwości międzynarodowej organu państwa członkowskiego UE, stanowiącej jeden z elementów jurysdykcji krajowej *sensu largo*³⁴. Zagadnienie to mieści się w szerszym kontekście jurysdykcji. Z uwagi na fakt istnienia innych państw i ze względu na przysługującą organom tych innych państw własną jurysdykcję z ogólniejszego pojęcia jurysdykcji wyodrębnia się jurysdykcję krajową³⁵. Mianem tym określa się kompetencje władz określonego państwa w ich relacjach z zagranicą.

³¹ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 12. 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:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014, s. 733.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ M. Szydło podjął próbę skonstruowania jednolitej definicji pojęcia „jurysdykcja”, która może być wykorzystana na potrzeby wszystkich dziedzin prawa, a ponadto dokonał dalszych podziałów w ramach tej instytucji, wyodrębniając jurysdykcję krajową *sensu largo* i jej dwa aspekty: jurysdykcję krajową *sensu stricto* i właściwość międzynarodową. Zob. M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, Legalis.

³⁵ *Ibidem*.

Właściwość międzynarodowa organu, stanowiąca jeden z aspektów jurysdykcji krajowej, będzie rozumiana w związku z tym jako kompetencja organów (sądów) administracyjnych danego państwa do rozpoznawania i rozstrzygania (jedynie) takich spraw administracyjnych, które wykazują odpowiedni związek z danym państwem, określony w miarodajnych w danym zakresie normach jurysdykcyjnych³⁶. Ze względu na ten właśnie międzynarodowy wymiar właściwości należy założyć, że w tym przypadku prawo do orzekania w sprawie powstaje w wyniku przeprowadzenia określonej procedury, która może być typem procedury zmierzającej do rozstrzygnięcia sporu o właściwość lub przekazania właściwości³⁷. Po jej przeprowadzeniu może się okazać, że organ państwa nie jest lub przestał być legitymowany do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w drodze aktu administracyjnego z powodu braku właściwości organu do rozpatrzenia sprawy, ocenianej nie w skali krajowej, ale w międzynarodowej. Konsekwencją wyłączności kompetencji jest wykreowanie sprawy administracyjnej o ponadnarodowym charakterze. Załatwienie takiej sprawy następuje w drodze wydania aktu, który będzie miał charakter transterytorialny, bo choć pozostaje aktem wydawanym w ramach jurysdykcji jednego państwa, wywołuje automatycznie skutki wykraczające poza jego terytorium, ponieważ organ tego państwa jest wyłącznie kompetentny w skali całej UE³⁸.

4. Podsumowanie

W nawiązaniu do wiodącego tematu publikacji należy podkreślić, że powyższe rozważania wskazują, że w Europie przyjęte są różne modele współpracy przekraczającej granice państwowe. Jak pisze w swojej monografii Renata Kusiak-Winter, warunkiem determinującym współpracę transgraniczną (w tym wypadku gmin) jest „konieczność występowania określonych podobieństw pomiędzy systemami prawnymi, jakim podlegają partnerzy współpracy”³⁹. Podobieństwo między administracjami publicznymi państw członkowskich, wyrażające się raczej we wspólnocie zadań niż ujednoczeniu rozwiązań organizacyjnych, będące następstwem procesu europeizacji administracji

³⁶ Por. B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 214 i n. http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/62933/Polski_system_azylowy.pdf [dostęp 13.09.2015]

³⁷ Przez analogię do procedury wewnętrznej (krajowej) określania właściwości organu, za B. Adamiak, *Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 6, s. 3 i n.

³⁸ Przykładem regulacji unijnej określającej wyłączną właściwość organu jednego państwa członkowskiego jest 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 180/1 z 29.06.2013 r.

³⁹ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011, s. 221, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38251/Wspolpraca_transgraniczna.pdf [dostęp 13.09.2015].

publicznej, umożliwia inicjowanie powiązań między podmiotami publicznymi w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym⁴⁰, także w sferze zasięgu skutków prawnych ich działań. W ramach UE wzajemna otwartość porządków prawnych państw stanowi instrument kreowania europejskiej przestrzeni administracyjnej⁴¹, która wyrasta na gruncie europejskiego prawa administracyjnego, nakazującego w określonych sytuacjach zaakceptować eksterytorialne skutki aktów stosowania prawa, wydanych przez organy państwa członkowskiego UE.

Literatura

- Adamiak B., *Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym*, „Przeгляд Sądowy” 2004, nr 6.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] W. Seweryński, Z. Hajno (red.), *Studia Prawno-Europejskie*, t. 6, Łódź 2002.
- de Lucia L., *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, “Review of European Administrative Law” 2012, Vol. 5, No. 2.
- Della Cananea G., *The European Union’s Mixed Administrative Proceedings*, “Law and Contemporary Problems” Winter 2004, Vol. 68, No. 1, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp>.
- 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 [et al.], *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Górka M., *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP 2011.
- Iwańska B., *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014.
- Kiczka K., *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Kolonia Limited 2013.

⁴⁰ Por. *ibidem*, s. 223.

⁴¹ Na temat europejskiej przestrzeni administracyjnej zob. J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku [et al.], *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 78 i n.; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 89 i n.

- Kowalczyk B., *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/62933/Polski_system_azylowy.pdf.
- Krawczyk A., *Postępowanie wielostopniowe (przed organami administracyjnymi UE i organami administracji krajowej)*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38251/Wspolpraca_transgraniczna.pdf
- Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1.
- Matczak M., *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 1, Warszawa 2015.
- Niedźwiedź M., *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014.
- Scheuring K., *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich*, Poznań 2008.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku [et al.], *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Szydło M., *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, Legalis.
- Wenander H., *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
- Wierzbowski M., Hauser R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015, Legalis.
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014.