

Ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej

Abstrakt

Ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej stanowi odejście od zasady terytorialności administracji publicznej jako jeden z przejawów deterytorializmu krajowej administracji. Rozwój tego sposobu wykonywania administracji publicznej jest nieuniknioną konsekwencją umiędzynarodowienia (europeizacji) wielu spraw podlegających niegdyś tylko organom władzy państwowej. Prawo administracyjne Unii Europejskiej szczególnie często stwarza podstawy wykonywania administracji publicznej poza terytorium państwa, modyfikując przy tym wiele utrwalonych reguł znanych klasycznemu prawu międzynarodowemu. W nowych postaciach ekstraterytorialności administracji publicznej można widzieć dalszy podział funkcjonalny władzy (kompetencji) i odpowiedzialności oraz nowy kontekst pojęcia wspólnej (złożonej) administracji Unii Europejskiej *sensu largo*.

Słowa kluczowe

jurysdykcja państwa, deterytorializm, ekstraterytorialność, współpraca administracyjna, Frontex.

Zasięg władztwa krajowej administracji publicznej przy uwzględnieniu kryterium miejsca wyznacza zasada terytorializmu administracji (działania administracji). W prawie administracyjnym można utożsamiać terytorialność z pojęciem właściwości miejscowej, stosowanym zarówno w odniesieniu do stosowania prawa¹, jak i kompetencji prawodawczej². Terytorium (całego kraju, jednostki podziału terytorialnego kraju) stanowi tu 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.

Oznaczone terytorialnie władztwo administracji publicznej ściśle związane jest z pojęciem jurysdykcji państwa, którą wyodrębnia się z ogólniejszego pojęcia jurysdykcji

¹ 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.

² Zob. M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 427.

„z uwagi na fakt istnienia innych państw (tj. z uwagi na fakt istnienia zagranicy)”³. Mianem tym określa się zatem kompetencję władz określonego państwa w ich relacjach z zagranicą. Pojęcie jurysdykcji państwa nie jest jednolicie rozumiane. Wyróżnia się znaczenie jurysdykcji jako kompetencji ustawodawczej państwa (*legislative* albo *prescriptive jurisdiction*) oraz kompetencji sądów i innych organów do stosowania i egzekwowania prawa (*enforcement* albo *executive jurisdiction*)⁴. Z uwagi na charakter podmiotu i pełnione przez niego funkcje interesuje nas w szczególności ten drugi aspekt jurysdykcji.

Pojęcie jurysdykcji państwa jest kategorią głównie prawa międzynarodowego publicznego. Na gruncie jego norm powszechnie podkreśla się związek jurysdykcji z koncepcją suwerenności wewnętrznej państwa (jako jej aspekt lub element), traktowanej jako swoboda państwa w wykonywaniu kompetencji na jego terytorium⁵. Właściwym – zasadniczym – punktem wyjścia dla konstruowania koncepcji jurysdykcji jest więc terytorium, a koniecznym atrybutem państwowej suwerenności są granice, które rozdzielają strefy obowiązywania jurysdykcji państw i ich instytucji⁶. Pomimo zmiany funkcji granic we współczesnym świecie, zwłaszcza granic na obszarze Unii Europejskiej, ich tradycyjna polityczno-prawna rola, sprowadzająca się do wyznaczenia obszaru jurysdykcji państwa i zakresu jego władztwa, nie uległa zmianie⁷.

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 obcych⁸. Tylko organy danego państwa wykonują kompetencje na jego obszarze, organy innego państwa zaś nie są uprawnione do wykonywania swojej władzy w jakiejkolwiek formie na tym terytorium. Patrząc na to z innej istotnej perspektywy, zasada terytorialności tworzy także domniemanie, że państwo nie ponosi odpowiedzialności za wydarzenia (akty) mające miejsce poza jego terytorium⁹.

Ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej stanowi odejście od zasady terytorialności administracji publicznej jako jeden z przejawów deterytorializmu krajowej

³ M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, Legalis.

⁴ M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Hart Publishing 2012, s. 26.

⁵ J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001, s. 105–107.

⁶ K. Heffner, *Granica – rozwój instytucji (definicje, etymologia, typologia)*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole 2010, s. 85.

⁷ Na temat funkcji granic zob. G. Baławajder, *Zanik czy nowe funkcje granicy w Unii Europejskiej*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *op. cit.*, s. 119 i n.

⁸ J. Kranz, *op. cit.*, s. 106

⁹ Jest to ujęcie jurysdykcji państwa właściwe międzynarodowemu prawu ochrony praw człowieka, zob. N. Wenzel, *Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press 2015, <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL> [dostęp 12.03.2016]. Szeroko na temat ekstraterytorialnego stosowania prawa praw człowieka pisze M. den Heijer, *op. cit.*

administracji. Odnosząc to do pojęcia jurysdykcji państwa, można powiedzieć, że ekstraterytorialność to wynikające z porozumienia wyjęcie spod lokalnej jurysdykcji albo rozciągnięcie jurysdykcji poza granice państwa¹⁰. W literaturze wskazuje się, że ekstraterytorialność może być rozumiana dwojako: jako działania lub zaniechania organów państwa poza jego terytorium lub jako działania lub zaniechania organów państwa podejmowane na terytorium państwa, ale wywołujące skutki poza jego granicami¹¹. Dla tego drugiego zjawiska właściwsze wydaje się określenie „transnarodowe wykonywanie prawa”¹². Dalsze rozważania poczynione w niniejszym artykule koncentrują się na analizie przypadków działania organów administracji publicznej poza terytorium państwa i ocenie zachodzących w tym obszarze zmian.

W tradycyjnym pojmowaniu jurysdykcji państwa i ekstraterytorialności, wskazującym na ściśle powiązanie administracji publicznej z państwem i zasadą suwerenności, wyraźnie element krajowy dominuje nad elementem zagranicznym. Kompetencje organów administracyjnych innego państwa mogą być jednakże prawnie uzasadnione, zarówno bowiem w prawie międzynarodowym (umowach wielostronnych i bilateralnych oraz zwyczaju międzynarodowym), jak i w prawie krajowym znajdziemy liczne podstawy do wykonywania administracji publicznej poza terytorium państwa, za zgodą państwa przyjmującego, które – zezwalając na wykonywanie obcego prawa przez inne państwo na swoim terytorium – sankcjonuje takie działanie. Najogólniej rzecz ujmując, podstawą ekstraterytorialności jest zawsze współpraca międzynarodowa, która – z jednej strony – może oznaczać ograniczenie sfer działania państwa, a z drugiej – zwiększać te możliwości¹³. Na gruncie prawa międzynarodowego przyjmuje się, że ekstraterytorialne podstawy uznania jurysdykcji państwa mają charakter wyjątkowy i zawsze wymagają uzasadnienia szczególnymi okolicznościami danej sprawy. Istotne w określonych okolicznościach wartość, cel czy zasada biorą górę nad terytorialnością. „Ogniwo łączące” (*jurisdictional link*) sytuację osoby znajdującej się poza terytorium państwa z jurysdykcją (odpowiedzialnością) tego właśnie państwa może więc wynikać z „obywatelstwa, bandery, stosunków dyplomatycznych i konsularnych,

¹⁰ L.L. Lee, J. Quigley, *Consular Law and Practice. Third Edition*, Oxford University Press 2013, s. 7 i cyt. literatura.

¹¹ N. Wenzel, *op. cit.*

¹² Na ten temat zob. np. B. Kowalczyk, E. Tomczak, *Wzajemna uznawalność aktów administracyjnych*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 113 i n.; B. Kowalczyk, *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015, s. 157 i n.

¹³ J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004, s. 32 i cyt. literatura.

skutków zewnętrznych, obowiązków ochronnych, biernego zwierzchnictwa personalnego, zasady uniwersalizmu”¹⁴.

Powiązanie ekstraterytorialności z jurysdykcją państwa i zasadą suwerenności naturalnie prowadzi do wniosku, że wykonywanie administracji publicznej poza granicami państwa odbywa się w imieniu i na rzecz państwa rodzimego oraz rodzi jego odpowiedzialność za naruszenie prawa. Jest to sytuacja typowa, ale prawu międzynarodowemu znane jest też wykonywanie funkcji administracyjnych na rzecz państwa trzeciego, uwzględnienie jego interesów i wykonywanie jego kompetencji wobec podlegających jurysdykcji osób i sytuacji społecznych.

Nawiązując do tytułu niniejszego tomu *Administracja publiczna pod rządami prawa*, należy stwierdzić, że dzisiejsza rzeczywistość prawna to uwolnienie administracji od wiązania jej tylko i wyłącznie z państwem¹⁵. System prawa państwa należącego do organizacji integracyjnej, takiej jak UE, określany jest jako multicentryczny¹⁶. W tych warunkach administracja publiczna swoje normy i punkt odniesienia znajduje w szerszej płaszczyźnie międzynarodowej (europejskiej)¹⁷. Konstytucyjna regulacja systemu źródeł prawa wskazuje na jego wieloskładnikowy charakter, a art. 90 Konstytucji RP wyraźnie stanowi o możliwości przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Od razu jednak należy zastrzec, że niniejszy artykuł nie dotyczy podziału terytorium państwa *quoad as usum* w zakresie wykonywania władzy publicznej między instytucjami i organami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi.

Prawo międzynarodowe, zwłaszcza prawo unijne, reguluje więc szeroki zakres działalności organów administracji publicznej, wkracza w wiele dziedzin poddanych regulacji administracyjnoprawnej, zmieniając paradygmat funkcjonowania krajowej administracji publicznej także w odniesieniu do terytorium. Wskutek procesu określanego jako umiędzynarodowienie administracji krajowej, czy – w płaszczyźnie regionalnej – europeizacji administracji publicznej, krajowe organy administracji stały się częścią większej (globalnej, europejskiej) struktury¹⁸, dla której charakterystyczne są koopera-

¹⁴ L. Garlicki, komentarz do art. 1, nb 33, [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18, Warszawa 2010.

¹⁵ P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i części szczególnej 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*, Kraków 2001, s. 157.

¹⁶ E. Łętowska, *Multicentryczność systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1127-1146. Zob. też wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, K 8/04, pkt 2.2.

¹⁷ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1, s. 8–9.

¹⁸ K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 176 i 196.

cja i koordynacja mieszczące się w pojęciu współpracy administracyjnej (horyzontalnej i wertykalnej). Unia Europejska i inne organizacje międzynarodowe nie posiadają własnej administracji w poszczególnych państwach i korzystają głównie z krajowego aparatu administracyjnego. Państwa są w związku z tym co do zasady odpowiedzialne za implementację prawa międzynarodowego i prawa UE, a oczekiwaną bądź wymaganą formą realizacji zadań i kompetencji jest współpraca administracyjna, koordynowana bądź wspierana przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE. Podstawę dla niej stanowi zasada solidarności i lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), symbolicznie dopełniona przepisami art. 197 TFUE¹⁹.

Jak już wyżej powiedziano, ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej nie jest konstrukcją ani nową, ani szczególnie rzadką. Rozwój tego sposobu wykonywania administracji publicznej jest nieuniknioną konsekwencją umiędzynarodowienia (europeizacji) wielu spraw podlegających niegdyś tylko organom władzy państwowej. Prawo administracyjne Unii Europejskiej szczególnie często stwarza podstawy do deterytorializmu administracji publicznej, w tym do wykonywania administracji publicznej poza terytorium państwa. Nie ma w tym zakresie jednak jednego przyjętego modelu rozwiązań, regulacja prawna jest rozproszona i zróżnicowana. Nie oznacza to jednak, że nie należałoby poszukiwać co najmniej wspólnych zasad rządzących tym sposobem działania administracji. Na początek można wskazać wartości czy też cele, które determinują ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej. Jest to w pierwszej kolejności solidarność między państwami członkowskimi, dzięki której mają i mogą być osiągnięte materialne cele integracji²⁰. Pożądaną cechą postępowania organów administracji publicznej w warunkach wspólnego wykonywania władzy publicznej jest efektywność działania, rozumiana także jako ekonomiczność. W końcu w ekstraterytorialnym wykonywaniu administracji publicznej chodzi o zabezpieczenie praw podmiotowych jednostek, choć jednocześnie często dochodzi do wielopodmiotowego wykonywania zadania i rozmycia odpowiedzialności w konsekwencji niemożności czy trudności w powiązaniu działania organu czy funkcjonariusza z państwem. Można jeszcze dodać, że aby ten sposób wykonywania administracji publicznej mógł się rozwijać, niezbędne jest wzajemne zaufanie do prawa i praktyki administracyjnej państw członkowskich.

Przechodząc do przykładów regulacji ekstraterytorialnego wykonywania administracji publicznej, należy przypomnieć, że u podstaw tej konstrukcji leży współpraca państw. Ma ona co najmniej dwa wymiary: obejmuje współpracę państwa przyjmującego i państwa wysyłającego swojego przedstawiciela oraz współpracę w zakresie ekstra-

¹⁹ J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, „European Public Law” 2012, Vol. 18, No. 2, s. 294.

²⁰ S. Majkowska-Szulc, *Teoria celu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 131.

terytorialnego wykonywania administracji publicznej także na rzecz innego państwa. Takim złożonym wykonywaniem administracji poza terytorium państwa jest działalność konsula²¹. 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 konsularne²² 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 Zagranicznych²³. Ustawa przewiduje, że współpraca w zakresie realizacji funkcji konsularnych może przybrać dwojaką postać²⁴. Po pierwsze, po powiadomieniu państwa przyjmującego i wobec braku jego sprzeciwu Minister może powierzyć wykonywanie określonych funkcji konsularnych kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa trzeciego lub konsulowi państwa trzeciego. Po drugie, Minister może powierzyć konsulowi wykonywanie określonych funkcji konsularnych na rzecz państwa trzeciego, a tym samym na rzecz obywateli państwa trzeciego²⁵. Ta sytuacja odnosi się do stałego i jednoczesnego pełnienia funkcji konsularnych w imieniu dwóch państw: państwa wysyłającego i państwa trzeciego²⁶. W przestrzeni europejskiej aktywność konsula *in favorem tertii* znajduje podstawy w art. 20 ust. 2 lit. c) TFUE i art. 23 TFUE. Państwa członkowskie powinny zapewnić ochronę konsularną niereprezentowanym obywatelom na takich samych warunkach jak swoim własnym obywatelom. W związku z tym art. 21 ustawy Prawo konsularne przewiduje, że w takim samym zakresie jak obywatelowi polskiemu konsul udziela pomocy konsularnej obywatelowi państwa członkowskiego Unii Europejskiej, które na terytorium państwa przyjmującego niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej nie ma swojego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub

²¹ Prawo konsularne jest dzisiaj nośnikiem wielu historycznych ekstraterytorialnych rozwiązań, zob. L.L. Lee, J. Quigley, *op. cit.*, s. 7–16.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1274.

²³ Art. 13 ustawy Prawo konsularne.

²⁴ Treść ustawy odzwierciedla regulacje prawnomiędzynarodowe, a te z kolei praktykę państw, która jednak do czasu przyjęcia konwencji wiedeńskich nie była jednolita. Obszernie na ten temat zob. P. Czubik, *Prawo dostępu do konsula*, Kraków 2011, s. 289 i n.

²⁵ P. Czubik, *op. cit.*, s. 293.

²⁶ S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 83.

urzędu konsularnego albo jeżeli nie może w danym przypadku udzielić pomocy konsularnej temu obywatelowi²⁷.

Kolejnych przykładów ekstraterytorialnego wykonywania administracji publicznej dostarczają rozwiązania z zakresu prawa imigracyjnego. Prawo UE przewiduje powołanie oficerów łącznikowych ds. imigracji i tworzenie przez te organy sieci w krajach trzecich. Model ich współpracy sytuuje się blisko modelu współpracy konsulów. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) 377/2004²⁸, oficerowie łącznikowi ds. imigracji to przedstawiciele państwa członkowskiego oddelegowani za granicę przez służby imigracyjne lub inne właściwe organy celem nawiązania i utrzymywania kontaktów z władzami państwa przyjmującego celem przyczynienia się do zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji oraz zarządzania legalną migracją²⁹. Oficerowie łącznikowi mogą zostać oddelegowani do krajowych organów konsularnych państw członkowskich w państwach trzecich lub też do odpowiednich organów innych państw członkowskich, a także do właściwych organów państw trzecich, jak również do organizacji międzynarodowych. Współpraca z innymi podmiotami ma odbywać się na dwóch płaszczyznach: z właściwymi organami w państwie przyjmującym i z każdą właściwą organizacją w państwie przyjmującym oraz w ramach lokalnych lub regionalnych sieci współpracy oficerów łącznikowych. 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.

J. Supernat pisze, że „współpraca administracyjna w UE (i procedury, które ją strukturalizują) są obecne nawet tam, gdzie rozwiązania organizacyjne wskazywałyby

²⁷ Do czasu upływu terminu implementacji dyrektywy Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylającej decyzję 95/553/WE (Dz. Urz. UE L 106 z 24.04.2015), tj. do 1 maja 2018 r., zastosowanie ma uchylana decyzja. Z dniem 1 maja 2018 r. wejdą w życie przepisy ustawy Prawo konsularne przewidujące obowiązek współpracy konsula, a także koordynacji działań z państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz z Unią Europejską, w szczególności przez: 1) prowadzenie konsultacji i uzgodnień poprzedzających udzielenie pomocy konsularnej; 2) wymianę i dostarczanie niezbędnych informacji, w tym danych osobowych potwierdzających tożsamość i obywatelstwo obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej wnioskujących o udzielenie pomocy konsularnej; 3) zawieranie, za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych, praktycznych uzgodnień dotyczących udzielania pomocy konsularnej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej na terytorium państwa przyjmującego niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej; 4) podawanie do powszechnej wiadomości i wykonywanie praktycznych uzgodnień, o których mowa w pkt 3.

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych (Dz. Urz. L 64 z 02.03.2004 z późn. zm.).

²⁹ Zob. art. 1 2b i ust. 3 w związku z ust. 2 i 2a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1402 z późn. zm.).

na pierwszy rzut oka na rozdział, a nawet niezależność”³⁰. Dodać tu można także administrację w znaczeniu przedmiotowym, zwłaszcza gdy mamy na myśli zadania tradycyjnie należące do spraw wewnętrznych państwa w powiązaniu ze sposobem ich wykonywania. Bez wątpienia taką domeną była jeszcze niedawno kontrola granic państwa³¹. Przyjmując dorobek Schengen, państwa zgodziły się na zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i utworzenie jednej granicy zewnętrznej, na której wprowadzono hybrydowy system zarządzania granicami państw, opierający się na prawie krajowym i prawie europejskim oraz wspólnym wykonywaniu administracji publicznej. Imigracyjna administracja państwa działa nie tylko w imieniu własnego państwa, ale także w imieniu pozostałych państw strefy Schengen. Rodzi to potrzebę i daje możliwość koordynacji i współpracy (horyzontalnej i wertykalnej) organów odpowiedzialnych za zarządzanie i kontrolę granic. Stwarza także podstawy do ekstraterytorialnego wykonywania administracji publicznej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (dalej Frontex albo Agencja)³² powołano nie tylko samą agencję, wyposażając ją w zadania i kompetencje o charakterze informacyjnym, koordynacyjnym i operacyjnym³³, ale także utworzone zostały – z czasem, jako odpowiedź na nowe wyzwania i rosnące potrzeby – europejskie zespoły straży granicznych. Pod tym pojęciem rozporządzenie nr 2007/2004 rozumie zespoły szybkiej interwencji na granicy (*Rabit Border Intervention Teams – RABIT*)³⁴ i zespoły, które są oddelegowywane podczas wspólnych operacji i projektów pilotażowych. Składają się one z funkcjonariuszy straży granicznej państwa przyjmującego (tj. pań-

³⁰ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 32.

³¹ O różnych zmianach w sferze zarządzania i kontroli granic państw członkowskich UE pisze B. Mikołajczyk, *Granice nowej generacji*, [w:] J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, wyd. 1, Warszawa 2015, Legalis.

³² Dz. Urz. L 349 z 25.11.2004 z późn. zm.

³³ Podstawowym zagadnieniom związanym z organizacją i funkcjonowaniem Frontexu została poświęcona monografia pod red. A. Kusia, A. Kosińskiej i A. Szachon-Pszennej *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015.

³⁴ Ten rodzaj współpracy utworzyło 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. L 199 z 31.07.2007). Zgodnie z art. 1 rozporządzenie ustanawia mechanizm służący 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 określa również 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.

stwa, w którym mają miejsce lub z którego uruchamiane są: wspólna operacja, projekt pilotażowy lub szybka interwencja) i funkcjonariuszy straży granicznych innych państw członkowskich.

Należy zacząć od stwierdzenia, że rozporządzenie nr 2007/2004 potwierdza zasadę, że odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich (art. 1 ust. 2), a Frontex ma ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych unijnych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi i czynić je bardziej skutecznymi przez koordynację działań państw członkowskich. Pozycję Agencji wobec państw członkowskich wzmacnia zobowiązanie do powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby zagrozić funkcjonowaniu Agencji lub osiągnięciu jej celów (art. 2 ust. 2). Wśród zadań Frontexu jest zarówno powoływanie europejskich zespołów straży granicznej (tworzenie rezerwy funkcjonariuszy straży granicznych), jak i oddelegowywanie funkcjonariuszy należących do zespołów do wspólnych operacji, projektów pilotażowych lub szybkich interwencji (art. 2 ust. 1 lit. ea i lit. g oraz art. 3 ust. 1 b). Wnioskować z tego można, że ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej w tym przypadku nie jest pozostawione woli państwa, szczególnie w fazie operacyjnej, co potwierdzają kolejne regulacje zawarte w rozporządzeniu. Zgodnie z art. 3 b ust. 1 rozporządzenia nr 2007/2004 państwa członkowskie uczestniczą w europejskich zespołach straży granicznej za pośrednictwem rezerwy krajowej, utworzonej z funkcjonariuszy straży granicznych. Udział funkcjonariuszy we wspólnych operacjach i projektach pilotażowych planowany jest na podstawie corocznych dwustronnych negocjacji i porozumień pomiędzy Agencją i państwami członkowskimi, przy czym pełną autonomię państwo zachowuje jedynie w odniesieniu do wyboru personelu i okresu jego oddelegowania. Jedyną przesłanką zwalniającą państwo ze współpracy jest znalezienie się „w obliczu wyjątkowej sytuacji w znaczny sposób wpływającej na możliwość realizacji zadań krajowych” (art. 3b ust. 2). Podobny mechanizm dotyczy formowania składu i oddelegowania zespołów szybkiej interwencji. W przypadku zaistnienia sytuacji uzasadniającej szybką interwencję³⁵, na wniosek Agencji państwa członkowskie bezzwłocznie informują o liczbie, nazwiskach i profilach funkcjonariuszy straży granicznej z rezerwy krajowej, których mogą udostępnić w ciągu pięciu dni jako członków zespołu. Państwa mają obowiązek udostępnić funkcjonariuszy na potrzeby oddelegowania, chyba że chodzi o wskazany wyżej wyjątek.

W zakresie regulacji statusu oddelegowanych funkcjonariuszy przepisy rozporządzenia nr 2007/2004 i rozporządzenia nr 863/2007 ustanawiają zasadę, że zachowują oni

³⁵ Szybka interwencja na granicy uzasadniona jest w sytuacji „nagłej i wyjątkowej presji, w szczególności w przypadku napływu znacznej liczby obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego na odcinkach granic zewnętrznych”, na wniosek państwa członkowskiego.

status funkcjonariuszy krajowych straży granicznych swojego państwa członkowskiego. Ponieważ nie chodzi tu o szczegółową analizę obowiązujących przepisów, a różnią się one, choć nieznacznie, w odniesieniu do dwóch typów europejskich zespołów straży granicznych, działających na dwóch różnych podstawach prawnych, w zakresie szczegółowych zasad wykonywania zadań oraz odpowiedzialności zaproszonych funkcjonariuszy skoncentrujemy się na regulacji rozporządzenia nr 2007/2004.

Co do zasady, wykonywanie zadań i korzystanie z uprawnień przez zaproszonych funkcjonariuszy odbywa się na podstawie prawa Unii, prawa międzynarodowego oraz praw podstawowych i prawa krajowego przyjmującego państwa członkowskiego (art. 10 ust. 2). Poza więc wspólnymi dla porządków prawnych państw członkowskich normami, oddelegowani funkcjonariusze straży granicznej nie stosują prawa krajowego. Podczas operacji wsparcia polecenia dla europejskich zespołów straży granicznej wydaje państwo przyjmujące (art. 3 c ust. 1), co znajduje odzwierciedlenie w postanowieniach planu operacyjnego dotyczących dowodzenia i kontroli (art. 3 a ust. 1 lit. f). Członkowie europejskich zespołów posiadają zdolność do wykonywania wszelkich zadań i korzystania z wszelkich uprawnień w zakresie dokonywania odprawy granicznej lub ochrony granicy zgodnie kodeksem granicznym Schengen, jednakże to czynić mogą jedynie na polecenie i, co do zasady, w obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego. Ponadto decyzje o odmowie wjazdu zgodnie z art. 13 kodeksu granicznego Schengen podejmują wyłącznie funkcjonariusze straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego. Regulacje te pozwalają ustalić podmiot, w którego imieniu działają funkcjonariusze straży granicznej państw członkowskich w przypadku wspólnych operacji, i dają podstawy do jednoznacznego przypisania wyłącznej odpowiedzialności za działania funkcjonariuszy straży granicznej państwu przyjmującemu.

O przynależności do służb imigracyjnych innego państwa członkowskiego świadczy umundurowanie. Podczas wykonywania zadań i korzystania z uprawnień zaproszeni funkcjonariusze noszą własne umundurowanie. O ich udziale we wspólnej operacji, projekcie pilotażowym lub operacji szybkiej interwencji na granicy świadczy niebieska opaska z insygniami Unii Europejskiej i agencji, zobowiązani są ponadto nosić przez cały czas i okazywać na żądanie dokument akredytacyjny wydany przez Agencję we współpracy z państwem przyjmującym (art. 10 ust. 4).

Odwołanie do prawa krajowego w zakresie podstaw działalności funkcjonariuszy straży granicznej państwa członkowskiego za granicą znajdujemy rzadko. Pierwszy przypadek to zasady noszenia broni służbowej, amunicji i sprzętu. Nie jest to jednak regulacja pozbawiona wyjątków od zasady. Drugi to stosowanie środków dyscyplinarnych – w zakresie wykonywania poleceń członkowie europejskich zespołów straży granicznej podlegają środkom dyscyplinarnym swojego rodzimego państwa członkowskie-

go (art. 3 c ust. 4). Jednakże w przypadku naruszenia praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej w trakcie wspólnej operacji lub projektu pilotażowego, odpowiednie środki dyscyplinarne lub inne środki zgodnie ze swoim prawem krajowym przewiduje przyjmujące państwo członkowskie (art. 3 ust. 1 a), to ono bowiem ponosi odpowiedzialność w sferze prawa międzynarodowego.

O przesunięciu powiązania organu z państwem w kierunku działania na rzecz państwa przyjmującego, a nie państwa rodzimego, świadczą też specyficzne reguły odpowiedzialności cywilnej i karnej, mające zastosowanie w stosunkach między państwami członkowskimi. Za szkody wyrządzone przez zaproszonych funkcjonariuszy podczas operacji odpowiedzialność – na zasadach prawa krajowego – ponosi państwo przyjmujące. Regres do państwa rodzimego możliwy jest w przypadku wyrządzenia szkody wskutek rażącego niedbalstwa lub działania umyślnego. Bez uszczerbku dla wykonywania swoich praw względem osób trzecich, każde państwo członkowskie odstępuje od wszelkich roszczeń wobec przyjmującego państwa członkowskiego lub jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego z tytułu poniesionych szkód, z wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa lub umyślnego działania (art. 10 b).

W zakresie odpowiedzialności karnej zaproszonych funkcjonariuszy traktuje się tak samo jak funkcjonariuszy przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do wszelkich ewentualnych przestępstw popełnionych przeciwko nim lub przez nich (art. 10 c).

Analizując regulacje rozporządzenia w kontekście ekstraterytorialnego wykonywania administracji publicznej, można zauważyć, że wiele utrwalonych reguł składających się na tę konstrukcję prawną zostało zmodyfikowanych. Mam tu na myśli przede wszystkim działanie na rzecz i w imieniu państwa rodzimego z konsekwencją w postaci odpowiedzialności państwa za działania organu (funkcjonariusza) oraz stosowanie na jego terytorium prawa obcego (tj. prawa ojczystego organu). Nie jest tajemnicą, że już ponad 10 lat temu zrodził się pomysł wspólnej europejskiej straży granicznej, który wówczas wydawał się zbyt kontrowersyjny i sięgający zbyt głęboko w organizacyjną autonomię państw członkowskich, by mógł być zrealizowany. Dziś widzi się w takiej organizacyjnej i funkcjonalnej koncepcji szansę na rozwiązanie wielu problemów kontroli ruchu granicznego, ochrony granic i bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich.

Wobec przedstawionych powyżej ustaleń trudno określić ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej mianem instytucji prawnej. Ten 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 ekstratery-

torialności administracji publicznej można widzieć dalszy podział funkcjonalny władzy (kompetencji) i odpowiedzialności oraz nowy kontekst pojęcia wspólnej (złożonej) administracji Unii Europejskiej *sensu largo*.

Extraterritorial exercise of public administration

Abstract

Extraterritoriality constitutes an exception to the principle of territoriality of public administration and one of the manifestations of deterritorialism of national public administration. The development of performing tasks of public administration outside the territory of a given State is an inevitable consequence of internationalization (Europeanization) of administration and administrative law. Provisions of administrative law of the European Union as legal basis for exercise public administration modify fixed rules of extraterritoriality established by classical international law. These new forms of extraterritoriality can be regarded as further functional division of power (competence) and responsibility as well as new context of the concept of common (complex) administration of the European Union *sensu largo*.

Keywords

jurisdiction, deterritorialism, extraterritoriality, administrative cooperation, Frontex

Wykaz literatury

- Balawajder G., *Zanik czy nowe funkcje granicy w Unii Europejskiej*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole 2010
- Czubik P., *Prawo dostępu do konsula*, Kraków 2011
- 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.] (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010
- Heffner K., *Granica – rozwój instytucji (definicje, etymologia, typologia)*, [w:] S.M. Grochalski (red.), *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, Opole 2010
- Heijer M. den, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Hart Publishing 2012
- Helios J., Jedlecka W., *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004
- Kiczka K., *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013

- Kowalczyk B., *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015
- Kowalczyk B., Tomczak E., *Wzajemna uznawalność aktów administracyjnych*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczurba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016
- Kranz J., *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001
- Kuś A., Kosińska A., Szachon-Pszenna A. (red.), *Agencja Frontex w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015
- Lee L.L., Quigley J., *Consular Law and Practice. Third Edition*, Oxford University Press 2013
- Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1
- Łętowska E., *Multicentryczność systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogiełto, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005
- Majkowska-Szulc S., *Teoria celu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2013
- Matczak M., *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015
- Mikołajczyk B., *Granice nowej generacji*, [w:] J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015
- Sawicki S., *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003
- Schwarze J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, „European Public Law” 2012, Vol. 18, No. 2
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013
- Szydło M., *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
- Wenzel N., *Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press 2015
- Wierzbowski M., Hauser R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015

