

dr Renata Kusiak-Winter

Instytut Nauk Administracyjnych

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Kierunki badawcze dotyczące współpracy transgranicznej w administracji publicznej

Streszczenie: Badania nad współpracą transgraniczną podmiotów publicznych wpisują się w szerszy nurt badań nad europeizacją i internacjonalizacją współczesnej administracji publicznej. Zadaniem nauk administracyjnych jest nie tylko analiza i krytyczna ocena instrumentów skonstruowanych specjalnie z myślą o realizacji zadań publicznych ze względu na występowanie bliskości granicy państwowej. Istotne jest również uwzględnianie wszelkich dostępnych mechanizmów, które sprzyjają otwarciu administracji krajowych na zewnątrz.

Słowa kluczowe: nauki administracyjne, prawo administracyjne, europeizacja administracji, internacjonalizacja administracji, współpraca transgraniczna, regiony przygraniczne.

Research directions of cross-border cooperation in public administration

Abstract: Research on cross-border cooperation must be placed in a larger context of research of Europeanization and internationalization of contemporary public administration. Administrative sciences have to analyze and critically assess instruments designed specifically to perform public tasks typical for border regions, but they should also point to all the mechanisms helpful in opening national administrations for interaction in the international environment.

Key words: administrative sciences, administrative law, Europeanization of administration, internationalization of administration, cross-border cooperation, border regions.

1. Wprowadzenie

Współczesne kierunki badawcze prowadzone nad zjawiskiem współpracy transgranicznej w administracji publicznej wpisują się w szerszy nurt badań z zakresu europeizacji oraz internacjonalizacji sfery publicznej. Należy je traktować jako odpowiedź na złożone przemiany cywilizacyjne zachodzące we wszystkich możliwych dziedzinach życia społecznego. Nie ma dziś problemów i zadań publicznych, które miałyby charakter wyłącznie lokalny, wyłącznie regionalny albo dający się zamknąć w granicach jednego państwa. Transgraniczność zadań publicznych ma w konsekwencji przełożenie na budowę struktur administracyjnych i odbija się w procesach zachodzących w sferze publicznej. Każda najmniejsza gmina, nie mówiąc o rozbudowanych urzędach czy wyspecjalizowanych agencjach państwowych, posiada odrębne komórki

organizacyjne odpowiedzialne za kontakty międzynarodowe czy za pozyskiwanie unijnych funduszy. Ponadto sposób administrowania ulega ciągłym przeobrażeniom w kierunku optymalizacji procesów i efektywności działań, co jest wypadkową adaptacji najlepszych rozwiązań zarządzania publicznego w Europie i na świecie.

Swoistym laboratorium europeizacji oraz internacjonalizacji administracji publicznej są obszary przygraniczne. Chociaż, a może tym bardziej przez to, że są to najczęściej tereny słabe strukturalnie, oddalone od prężnie rozwijających się centrów, jak w soczewce dadzą się tam zaobserwować problemy i wyzwania współczesności, ale i również da się ocenić skuteczność działań administracji publicznej. Ocena będzie w dużym stopniu zależna od efektów współpracy podejmowanej z podmiotami publicznymi po drugiej stronie granicy. Chodzi tu zatem nie tyle o apoteozę idei otwartości i budowania kontaktów ponad granicami, lecz o wypracowanie realnych długofalowych rozwiązań transgranicznych kreujących wspólną przestrzeń publiczną.

W państwie prawa prymarnym instrumentem dostosowania administracji do potrzeb współczesności jest prawo administracyjne. Ma ono ze swej istoty charakter wsobny, gdyż kreuje i kształtuje administrację skrojoną na potrzeby społeczeństwa żyjącego w danym państwie. Jednak również to samo prawo administracyjne jest nośnikiem nowych rozwiązań na rzecz europeizacji oraz internacjonalizacji administracji publicznej. Pierwszoplanową rolę odgrywa w tym względzie implementacja prawa Unii Europejskiej, które nie tylko jednokierunkowo wprowadza regulacje wspólne dla wszystkich, ale również sprzyja wzajemnej otwartości porządków prawnych państw członkowskich względem siebie. W tym kontekście należy zauważyć, że współpraca transgraniczna podmiotów publicznych stanowi predestynowaną płaszczyznę badawczą w zakresie oddziaływań i wzajemnego przenikania się pierwiastków właściwych współczesnemu prawu administracyjnemu – tych o charakterze wsobnym oraz tych, które sprzyjają otwartości.

Zadaniem nauki prawa administracyjnego jest analiza podstaw prawnych współpracy transgranicznej podmiotów publicznych w dwóch możliwych ujęciach: wąskim i szerokim. Pierwsze powinno oscylować wokół regulacji prawnych skonstruowanych specjalnie dla współpracy na obszarach przygranicznych. Tutaj dyskusja od dłuższego czasu toczy się wokół zagadnienia, na ile dostępne instrumenty prawne są wystarczające dla realizacji celów współpracy. Drugi nurt natomiast bada podstawy prawne właściwe dla wszelkich relacji transgranicznych podmiotów publicznych niezależnie od ich występowania w bezpośredniej bliskości granicy państwowej. I jedno, i drugie mają w zamysle wzmocnić administrację otwartą, proeuropejską, międzynarodową.

Jednak w obliczu złożonych warunków i uwarunkowań współpracy transgranicznej istnieje pilna potrzeba prowadzenia badań nie tylko przez przedstawicieli nauki prawa

administracyjnego, ewentualnie nauki prawa europejskiego, lecz również reprezentantów pozostałych nauk administracyjnych, takich jak nauka administracji, nauka organizacji i zarządzania, nauka o politykach publicznych, socjologia administracji. Punktem wyjścia powinna być zatem baczna obserwacja i krytyczna ocena praktyki administracyjnej oraz wysuwanie postulatów nie tylko odnośnie do pożądaných instrumentów prawnych, ale również i tych o charakterze pozaprawnym, pomocnych dla efektywnego osiągnięcia celów współpracy transgranicznej. W tym kontekście na aktualności zyskuje postulat doktryny w kierunku intensywniejszej integracji wyników badań pomiędzy nauką prawa administracyjnego a pozostałymi dyscyplinami nauk administracyjnych. Autorzy rozdziałów zgromadzonych w niniejszej monografii uczynili ważny krok w tym kierunku, nie redukując swoich badań nad współpracą transgraniczną wyłącznie do sfery tworzenia i stosowania prawa administracyjnego czy prawa europejskiego, ale nawiązując do ustaleń wypracowanych na gruncie szeroko rozumianych nauk administracyjnych.

2. Współpraca transgraniczna na rzecz społeczności lokalnych

Analiza zakresu tematycznego oraz wyników zaprezentowanych w niniejszej monografii pozwala nakreślić kierunki badań zgromadzonych wokół trzech bloków tematycznych. Pierwszy z nich został poświęcony współpracy transgranicznej prowadzonej w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych. Chodzi tu o społeczności zamieszkujące teren w bliskości granicy państwowej – granicy, która jest postrzegana nie jako przeszkoda czy bariera w rozwoju, ale szansa, którą należy wykorzystać, wzmacniając współpracę na wszystkich możliwych płaszczyznach. Jak wyżej wspomniano, w wypadku Polski regiony przygraniczne charakteryzuje relatywnie niski współczynnik wzrostu ekonomicznego. Należy zaznaczyć, że z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w latach 2005–2008 mieliśmy do czynienia z bezprecedensową poprawą sytuacji. Na przykład w województwach zachodnich odnotowano w tym czasie prawie dwukrotny wzrost produktu krajowego brutto, zmniejszenie bezrobocia oraz wzrost płacy realnej, podczas gdy we wschodnich landach Niemiec wskaźniki nie uległy zmianie. Dość szybko doszło zatem do relatywnej konwergencji w poziomie rozwoju terenów przygranicznych po obu stronach Odry i Nysy, przy jednoczesnej niepokojącej dywergencji w stosunku do prężnie rozwijających się obszarów metropolitalnych Polski i Niemiec¹. A zatem stworzenie perspektywy rozwoju w regionach przygranicznych słabych strukturalnie jest bez wątpienia podstawową potrzebą zamieszkałych tam społeczności lokalnych. Zaspokojenie rzeczonyj potrzeby możliwe jest we

¹ P. Ther, *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa*, Berlin 2015.

współpracy transgranicznej wszystkich zainteresowanych – władz samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych działających *pro publico bono* oraz lokalnych organizacji biznesowych, nie zapominając o najważniejszym, czyli o poparciu mieszkańców.

Przyjęcie powyższego założenia zdeterminowało układ i kolejność zagadnień omawianego bloku tematycznego. Jako zasadnicza dla rozwoju gmin i regionów przygranicznych wydaje się dzisiaj mobilizacja wszystkich interesariuszy. Tu niebylewale pomocne jest wykorzystanie wyników badań prowadzonych z perspektywy sieciowej. Kluczem do zrozumienia, dlaczego we współpracy transgranicznej nie zawsze da się wypracować wymierne efekty, jest zwrócenie uwagi na jakość relacji łączących podmioty kooperujące ponad granicami. Agnieszka Chrisidu-Budnik podkreśla, że jakość więzi generowanych we współpracy transgranicznej jest wypadkową natężenia kapitału społecznego w przygranicznych jednostkach samorządowych². Na tej podstawie Autorka dokonuje typologii relacji transgranicznych, które tworzą albo sieci oparte na kalkulacji, albo sieci oparte na tożsamości. Podstawowym narzędziem badawczym, którego analiza pozwala na zakwalifikowanie współpracy do którejś grupy, jest sposób opracowania i wdrażania strategii. Trzeźwa ocena istniejącej praktyki administracyjnej prowadzi do niezbyt optymistycznych wniosków. W większości przypadków dochodzi bowiem do opracowania transgranicznej strategii rozwoju, będącej zlepkiem czy kompilacją cząstkowych strategii opracowanych w pojedynkę przez jedną stronę, czemu towarzyszy wiara w kalkulację: w niezłomną siłę dokumentu schowanego do szuflady w ratuszowej wieży.

Perspektywa sieciowości uświadamia konieczność budowania emocjonalnej i intelektualnej identyfikacji podmiotów publicznych z celami współpracy transgranicznej. Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego powstaje zatem intrygujące pytanie o dobór właściwych form prawnych dla współpracy transgranicznej generującej więzi oparte na tożsamości. Jednak w demokratycznym państwie prawa nie ma podziału na przepisy lepsze lub gorsze, sprzyjające kalkulacji bądź sprzyjające tożsamości. Dostępne prawne formy współpracy transgranicznej tworzone są na bazie norm abstrakcyjnych i generalnych, zaś dopiero ich subsumpcja do określonych stanów faktycznych ukazuje motywy i wartości, na których zasadzają się te ostatnie. W tym kontekście należy kategorycznie stwierdzić, że nie ma tych jedynych właściwych prawnych form współpracy transgranicznej. Z całą mocą dowodzą temu dwa kierunki rozwoju form współpracy transgranicznej. O ile pierwszy polega na realizowaniu współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych zawartych w prawie administracyjnym każdego z państw, to drugi upatruje szans rozwoju

² A. Chrisidu-Budnik, *Tożsamość współpracy transgranicznej w perspektywie sieciowej*, opracowanie w niniejszym tomie; w odniesieniu do sieci międzyorganizacyjnych zob. A. Chrisidu-Budnik, *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych*, [w:] J. Skalik, A. Barabas (red.), *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, Wrocław 2011.

w perspektywie wdrożenia unijnego instrumentu współpracy transgranicznej w postaci Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej.

Wzrost zaufania i wiarygodności w relacjach transgranicznych niekoniecznie pociąga za sobą automatyzm zwiększenia stopnia formalizacji współpracy poprzez tworzenie odrębnych transgranicznych struktur prawnych. Należy podkreślić, że również w sytuacjach, gdy jednostki samorządu terytorialnego nie zdecydują się na utworzenie wspólnej transgranicznej organizacji prawa publicznego (np. EUWT), to posiadają skuteczne instrumenty realizacji celów współpracy³. Podmioty publiczne działają wówczas każde z osobna na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych „swojego” prawa administracyjnego, zaś swoisty pomost stanowi zawieranie umów ramowych o współpracy transgranicznej nawiązujących do kompetencyjnych oraz strukturalnych podobieństw zawartych w prawie administracyjnym obu państw. Drugi nurt badawczy upatruje szans w rozwoju współpracy dzięki wykorzystaniu instrumentu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, przy czym jego wdrożenie jest niejednokrotnie traktowane jako wynik swoistej ewolucji form prawnych współpracy od euroregionów do EUWT. Dominika Cendrowicz, dokonując analizy prawnej ugrupowania, zwraca uwagę na możliwości, jakie otwiera ostatnia nowelizacja przepisów w sprawie omawianego instrumentu⁴. Przywołując po raz kolejny perspektywę sieciowości, należy w sposób szczególny docenić zmiany prawa unijnego w kierunku znaczącego poszerzenia kręgu podmiotów mogących uzyskać status członka EUWT. Paulina Łazutka natomiast stoi na stanowisku bezalternatywności instrumentu EUWT, w który powinny się przekształcić istniejące polskie euroregiony, jak to uczynił euroregion Tatry w 2013 r., i jako argumenty przytacza postępujący rozwój innowacyjności i technologii połączoney z coraz większą świadomością społeczną⁵.

3. Współpraca transgraniczna dla realizacji polityk unijnych

Drugi ważny blok tematyczny gromadzi kierunki badań wokół współpracy transgranicznej jako narzędzia realizacji unijnych polityk. Tworzy on logiczną kontynuację

³ R. Kusiak-Winter, *Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego*, opracowanie w niniejszym tomie.

⁴ D. Cendrowicz, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym – wybrane zagadnienia*, opracowanie w niniejszym tomie; D. Cendrowicz, *Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, Nr 8.

⁵ P. Łazutka, *Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej*, opracowanie w niniejszym tomie; podobnie: P. Łazutka, *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza prawnoporównawcza*, [w:] „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 270: *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, E. Olejniczak-Szałowska, B. Glinkowska, M. Kapusta (red.), Łódź 2012.

pierwszego, gdyż programy unijne jako podstawowe instrumenty urzeczywistniania unijnych polityk są realizowane właśnie z myślą o stymulowaniu rozwoju wybranych dziedzin na wybranych obszarach, zaś beneficjentem końcowym jest społeczność lokalna i regionalna Unii. Za odrębnym potraktowaniem niniejszej problematyki przemawia konieczność przeniesienia punktu ciężkości z perspektywy uwzględniającej odrębności poszczególnych regionów i wspólnot przygranicznych na spojrzenie holistyczne traktujące wszystkie regiony Unii jako coś więcej niż suma poszczególnych jej części. Realizacja programów unijnych jest nakierowana na podnoszenie konkurencyjności regionów Europy na rynku globalnym, dostrzegając jednak w dalszym ciągu istniejące dysproporcje rozwojowe między nimi. Zadaniem nauk administracyjnych jest poszukiwanie prawnych i pozaprawnych mechanizmów koordynacji pomiędzy poszczególnymi funduszami a politykami sektorowymi, zaś rzeczone zależności dadzą się wyraźnie zaobserwować w odniesieniu do regionów przygranicznych.

Współcześnie, w dobie konfliktu na Ukrainie oraz kryzysu związanego z napływem uchodźców, regiony przygraniczne mają szczególną rolę do odegrania. Ocena współpracy transgranicznej jako instrumentu budowy dobrosąsiedzkich kontaktów ze społecznościami zamieszkałymi za wschodnią granicą UE jest przedmiotem rozważań Adriany Kalickiej-Mikołajczyk⁶. Autorka podkreśla, że nie chodzi przy tym jedynie o skuteczne zwalczanie przestępczości, wzmocnienie bezpieczeństwa granic czy usprawnienia odprawy celnej, ale o budowanie perspektywicznych relacji opartych na wspólnych wartościach, takich jak demokracja, państwo prawne, prawa człowieka, prawa mniejszości, gospodarka rynkowa, zrównoważony rozwój czy administracja sprawna i otwarta na dialog społeczny. W tym zakresie najbardziej odpowiednia wydaje się współpraca władz publicznych usytuowanych najbliżej obywatela. Natomiast kolejny kierunek badawczy zaproponowany przez Jakuba Kociubińskiego wnosi zmianę perspektywy rozważań, ponieważ unijna wizja spójnego rozwoju systemu transeuropejskich sieci transportowych nie nadaje jakiegóż szczególnej czy chociażby wyrazistej roli gminom i regionom przygranicznym. Przeciwnie, władze samorządowe występują tu raczej w roli konkurenta o unijne zasoby i – jak zauważa Autor – muszą mieć silne argumenty, przygotowane najlepiej wspólnie z zagranicznym partnerem, by realizować inwestycje drogowe tworzące bezpośrednie połączenia z siecią transeuropejską, portami lotniczymi, centrami lub platformami logistycznymi⁷.

⁶ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca transgraniczna pomiędzy Unią Europejską i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, opracowanie w niniejszym tomie; szerzej na ten temat zob. A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.

⁷ J. Kociubiński, *Program transeuropejskich sieci transportowych jako szansa dla współpracy transgranicznej*, opracowanie w niniejszym tomie.

Warto podkreślić, że obecna perspektywa finansowa umożliwi władzom lokalnym lub regionalnym realizowanie wielu projektów w trybie pozakonkursowym w ramach tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych. W tym wypadku obejście mechanizmów wolnego rynku w procesie ubiegania się o unijne fundusze ma służyć kompleksowemu rozwojowi regionu, którego monopolistycznym gospodarzem są jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast to samo prawo unijne nie przewiduje podobnych wyjątków w odniesieniu do organizacji pozarządowych realizujących we współpracy transgranicznej tzw. mikroprojekty. Aleksandra Sus wykazuje daleko idące podobieństwo zachowania organizacji pozarządowych do organizacji biznesowych, kierujących się logiką rynku i konkurencji⁸. Autorka podkreśla, że chociaż *prima facie* zaobserwowane wzorce wydają się sprzeczne z misją organizacji pozarządowych działających *pro publico bono*, to jednak złożoność otaczającej rzeczywistości połączona z niskim stopniem zaufania pozwala na wysuwanie wniosków badawczych z perspektywy kooperacji.

Szczególne znaczenie dla współpracy transgranicznej ma program Europejska Współpraca Terytorialna, który w ostatnich latach został podniesiony do rangi samodzielnego celu unijnej polityki spójności. Małgorzata Giełda podkreśla przy tym, że obok realizacji bardzo konkretnych projektów transgranicznych służy on wspieraniu idei samorządności oraz budowaniu tolerancji, zrozumienia i poszanowania odrębności innych kultur⁹. Autorka zauważa, że przy wydatkowaniu unijnych funduszy należy uwzględnić podejście terytorialne, wedle którego osiągnięcie wymiernych efektów zależy od uwzględnienia specyficznych potencjałów lokalnych czy regionalnych. I właśnie pod takim kątem unijne projekty realizowane w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna w latach 2007–2013 poddał wnikliwym badaniom Władysław Szmyt¹⁰. Wyniki są mało optymistyczne – badane projekty charakteryzują się w większości brakiem systemowości i perspektywiczności, gdyż beneficjenci-autorzy projektów kierują się w procesie pisania wniosków niejednokrotnie swoimi własnymi racjami, mającymi charakter doraźny i partykularny. Jednak – co ciekawe – podstawowa konstatacja Autora

⁸ A. Sus, *Endogeniczne wyróżniki kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi*, opracowanie w niniejszym tomie.

⁹ M. Giełda, *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, opracowanie w niniejszym tomie; w odniesieniu do poprzedniego okresu programowania zob. M. Giełda, J. Przedańska, *Rozwój regionalny i polityka regionalna w latach 2004–2013 na przykładzie województwa dolnośląskiego*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie (Legal problems of regionalisation in Europe)*, Wrocław 2008.

¹⁰ W. Szmyt, *Definiowanie celów, metody argumentacji i uzasadnianie spodziewanych rezultatów w projektach realizowanych w latach 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Polska–Niemcy–Czechy)*, opracowanie w niniejszym tomie. Na temat ogólnej systematyki programów i projektów unijnych zob. W. Szmyt, J. Kundera, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008.

nie zawiera pilnego postulatu budowania transgranicznych relacji z jasno określonymi priorytetami współpracy, nastawionymi na zaspokojenie rzeczywistych potrzeb lokalnych w długofalowej perspektywie. Autor świadomy znaczenia tożsamości współpracy transgranicznej dostrzega bezpośrednie powiązania pomiędzy efektywnością projektów a poziomem emocjonalnej i intelektualnej identyfikacji z misją współpracy transgranicznej, które są odmiennie rozumiane w stolicy kraju czy w stolicy województwa niż w peryferyjnych obszarach przygranicznych.

4. Transgraniczne relacje w administracji publicznej

Trzeci z zaobserwowanych nurtów badawczych zwraca uwagę na transgraniczne relacje w administracji publicznej właściwe dla wszelkich przejawów kooperacji niezależnie od występowania bliskości granicy państwowej. Zasadniczą przesłanką takich relacji jest tworzenie jednolitej – europejskiej lub międzynarodowej – przestrzeni prawnej, w której podobne stany faktyczne będą podlegały subsumpcji na podstawie kompatybilnych lub przynajmniej niewykluczających się nawzajem norm prawa wewnętrznego. Krótko mówiąc, chodzi o budowanie swoistych łączników między dwoma równorzędnymi systemami prawnymi w postaci ustanowienia zasady wzajemnego uznawania aktów prawnych czy aktów administracyjnych, obowiązku informowania i współpracy urzędów, a nawet umożliwienia obywatelom korzystania ze świadczeń czy usług publicznych drugiego państwa. Analizowane relacje transgraniczne nie są kreowane specjalnie z myślą o regionach przygranicznych, gdyż w jednakowym stopniu występują na terytorium całego państwa, niemniej jednak w szczególny sposób przyczyniają się do zwiększenia stabilizacji i bezpieczeństwa prawnego oraz normalizacji i optymalizacji codziennych kontaktów w przestrzeni przygranicznej. Inaczej ujmując, bezpośrednia bliskość granicy państwowej sprawia, że to właśnie tu są najbardziej odczuwalne ewentualne dysproporcje czy brak kompatybilności w regulacjach prawnych obowiązujących po obu stronach granicy państwowej.

Podstawowym narzędziem pozwalającym na zbadanie istoty, zakresu i skutków transgranicznych relacji w administracji jest analiza obowiązywania zasady terytorialności, będącej nieodłącznym elementem tradycyjnie rozumianej suwerennej władzy państwowej. Barbara Kowalczyk zauważa, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej skutkuje znaczącym osłabieniem terytorializmu działania administracji ograniczonego dotychczas do granic suwerennych państw¹¹. Egzemplifikację zaobserwowanego zjawiska stanowią zarówno przykłady transnarodowych aktów administracyjnych, jak również

¹¹ B. Kowalczyk, *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, opracowanie w niniejszym tomie; w tej sprawie zob. również B. Kowalczyk, *W sprawie pojęcia międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 76, Wrocław 2007.

obowiązywanie zasady wzajemnej uznawalności aktów administracyjnych, dzięki czemu następuje urzeczywistnienie wspólnoty prawa na poziomie aktów stosowania prawa. Jeszcze innym przejawem osłabienia tradycyjnie rozumianej zasady terytorialności działania administracji jest udostępnienie obywatelom UE prawa do korzystania z usług publicznych innego państwa. O ile powszechnie przyjęte jest korzystanie z oferty kulturalnej drugiego państwa, to już usługi edukacyjne czy zdrowotne, nie wspominając o świadczeniach socjalnych, są dostępne dla jednostek uprawnionych wedle kryterium terytorialności. Justyna Bazylińska-Nagler ukazuje złożoną systematykę prawnych regulacji transgranicznego świadczenia usług opieki zdrowotnej¹². Ich dopuszczenie jest konsekwencją uznania fundamentalnych praw zagwarantowanych w traktatach, do których zaliczamy z jednej strony zasadę swobody świadczenia usług ze względu na zakaz dyskryminacji usługodawcy zagranicznego oraz z drugiej – obowiązek koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Ograniczenie wolności dostępu do usług zdrowotnych następuje w procesie wyważania racji i interesów pacjenta, świadczeniodawcy oraz organów regulacyjnych z różnych państw członkowskich, które reglamentują rzeczoną wolność, kierując się koniecznością ochrony interesu publicznego.

Ochrona interesów finansowych państw członkowskich UE oraz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku jest motywem współpracy transgranicznej i transnarodowej między organami i urzędami administracji publicznej różnych państw. Lidia Klat-Wertelecka wskazuje na regulacje prawa europejskiego oraz prawa polskiego, tworzące umocowanie dla egzekucji administracyjnych z obcych tytułów w Polsce oraz egzekucji polskich tytułów w innym państwie członkowskim UE¹³. Autorka podkreśla, że przy dochodzeniu podatków, należności celnych czy innych należności pieniężnych władze administracji publicznej stosują każdorazowo prawo swojego państwa, dzięki czemu zostaje zachowana ich pełna autonomia w zakresie sposobu prowadzenia egzekucji należności pieniężnych. Podobna problematyka jest przedmiotem rozważań Heike Grassl, która w sensie geograficznym rozpatruje jeszcze szerszy zakres współpracy transgranicznej urzędów skarbowych, a mianowicie zasięg międzynarodowy, jednak ograniczony przedmiotowo wyłącznie do wymiany informacji¹⁴. Autorka wskazuje na wiodącą rolę OECD oraz Unii Europejskiej, które dostarczają

¹² J. Bazylińska-Nagler, *Przygraniczna współpraca państw członkowskich UE w zakresie świadczenia usług zdrowotnych*, opracowanie w niniejszym tomie.

¹³ L. Klat-Wertelecka, *Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych*, opracowanie w niniejszym tomie; w sprawie przedmiotowych regulacji w prawie polskim zob. L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, z. IX.

¹⁴ H. Grassl, *Zwischenstaatlicher Auskunfts Austausch in Steuersachen*, opracowanie w niniejszym tomie.

podstawowych instrumentów prawnych dla wszechstronnej wymiany informacji w sprawie kont finansowych i naliczonych należności podatkowych.

Wymianę informacji czy umożliwienie egzekucji z obcych tytułów należy zaliczyć do mechanizmów stanowiących rodzaj połączeń czy zworników między dwoma niezależnymi systemami prawnymi w zakresie wykonywania prawa. Są one przejawem aktywności państwa w celu ochrony publicznych interesów fiskalnych. Jednak szczególnie w kontekście bliskości granicy państwowej warto uwzględnić perspektywę jednostki, której aktywność będzie się przejawiać w decyzjach dotyczących dokonywania wyboru miejsca zakupu towarów i usług, prowadzenia działalności gospodarczej czy osiedlania się. Jak zauważa Andrzej Huchla, preferencje i zachowania jednostki zamieszkującej tereny przygraniczne mają niejednokrotnie podłoże ekonomiczne uwzględniające różnice w systemach podatkowych sąsiadujących państw¹⁵. Autor wskazuje, że system prawny nie przewiduje szczególnych rozwiązań, które dotyczyłyby relacji przygranicznych i w związku z tym omawiana problematyka przejawia się głównie w sferze obserwacji określonego wycinka rzeczywistości.

5. Wnioski

Badania nad współpracą transgraniczną podmiotów publicznych wpisują się w szerszy nurt badań nad europeizacją i internacjonalizacją współczesnej administracji publicznej. Zaobserwowane kierunki badawcze ukazują zjawisko współwystępowania w prawie administracyjnym elementów o charakterze wsobnym, skonstruowanych specjalnie z myślą o specyficznych uwarunkowaniach jednego państwa oraz tych, które sprzyjają jej otwartości. Bez wątplenia mamy do czynienia z przewagą elementów wsobnych, które determinują niepowtarzalną konstrukcję płaszczyzny strukturalnej i funkcjonalnej w administracji publicznej poszczególnych państw. Jednak członkostwo w Unii Europejskiej, czy w mniejszym zakresie w innych organizacjach międzynarodowych, sprawia, że tej naturalnej dominacji towarzyszy zjawisko rozpowszechniania się pierwiastków sprzyjających otwartości administracji. W wymiarze strukturalnym świadczą o tym rozważania dotyczące instytucji Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Jest to skonstruowany specjalnie z myślą o współpracy transgranicznej instrument prawa unijnego, jednak obowiązek ustanowienia siedziby EUWT tylko w jednym państwie członkowskim (a nie w dwóch jednocześnie, jak w przypadku większości polskich euroregionów) będzie skutkować współwystępowaniem i wzajemnym przenikaniem się elementów europejskich oraz jednego państwa. Transgraniczne konotacje strukturalne można również zaobserwować – chociaż już w mniejszym stopniu –

¹⁵ A. Huchla, *Opodatkowanie jako czynnik relacji przygranicznych*, opracowanie w niniejszym tomie.

w przypadku zakładania podatkowych biur łącznikowych lub tworzenia umownych konstrukcji transgranicznych osadzonych w prawie wewnętrznym każdego państwa.

Podobnie w odniesieniu do płaszczyzny funkcjonalnej – również i tu mamy do czynienia z dominacją elementów wsobnych. To prawo administracyjne poszczególnych państw określa podstawowe cele i zadania administracji publicznej. Jednak nakreślone kierunki badań uświadamiają współczesne trendy rozwoju tradycyjnych funkcji państwa – czy to w zakresie odwiecznej funkcji fiskalnej, czy ochrony zdrowia. Przestrzeganie zobowiązań unijnych lub międzynarodowych skutkuje przyjęciem rozwiązań sprzyjających otwartości równorzędnych systemów prawnych, polegających na wymianie informacji, egzekucji należności pieniężnych na podstawie obcych tytułów egzekucyjnych czy wreszcie umożliwienie korzystania z usług publicznych drugiego państwa. Stopniowa ewolucja płaszczyzny funkcjonalnej następuje ponadto w wyniku wdrożenia instrumentów finansowych UE. Zwłaszcza nowy okres programowania, przewidujący zasadę koncentracji tematycznej w doborze realizacji projektów, wpływa na tworzenie preferencji w hierarchii celów determinujących konfigurację płaszczyzny funkcjonalnej.

Z powyższego wynika, że zagadnienie współpracy transgranicznej jest ważnym, choć nie jedynym elementem znamionującym kierunki rozwoju europeizacji i internacjonalizacji administracji publicznej. Co charakterystyczne, mechanizmy konstruowane specjalnie z myślą o współpracy transgranicznej mają charakter fakultatywny, podczas, gdy mechanizmy zmierzające w kierunku kreowania wzajemnej otwartości równorzędnych porządków prawnych mają najczęściej charakter obligatoryjny. Tworzenie obligatoryjnych preferencji czy obligatoryjnych instrumentów dla administracji publicznej z uwzględnieniem kryterium położenia geograficznego (bliskość granicy państwowej) nie znajduje uzasadnienia w pryncypiach obowiązującego prawa.

Literatura

- Bazylińska-Nagler J., *Przygraniczna współpraca państw członkowskich UE w zakresie świadczenia usług zdrowotnych*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Cendrowicz D., *Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, Nr 8.
- Cendrowicz D., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym – wybrane zagadnienia*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Chrisidu-Budnik A., *Tożsamość współpracy transgranicznej w perspektywie sieciowej*, opracowanie w niniejszym tomie.

- Chrisidu-Budnik A., *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych*, [w:] J. Skalik, A. Barabasz (red.), *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Giełda M., Przedzińska J., *Rozwój regionalny i polityka regionalna w latach 2004–2013 na przykładzie województwa dolnośląskiego*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie (Legal problems of regionalisation in Europe)*, Wrocław 2008.
- Giełda M., *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Grassl H., *Zwischenstaatlicher Auskunftsaustausch in Steuersachen*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Huchla A., *Opodatkowanie jako czynnik relacji przygranicznych*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Współpraca transgraniczna pomiędzy Unią Europejską i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Klat-Wertelecka L., *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, z. IX.
- Klat-Wertelecka L., *Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Kociubiński J., *Program transeuropejskich sieci transportowych jako szansa dla współpracy transgranicznej*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Kowalczyk B., *W sprawie pojęcia międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 76, Wrocław 2007.
- Kowalczyk B., *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Kusiak-Winter R., *Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Łazutka P., *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, [w:] „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 270: *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, E. Olejniczak-Szałowska, B. Glinkowska, M. Kapusta (red.), Łódź 2012.
- Łazutka P., *Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej*, opracowanie w niniejszym tomie.

Sus A., *Endogeniczne wyróżniki kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi*, opracowanie w niniejszym tomie.

Szmyt W., *Definiowanie celów, metody argumentacji i uzasadnianie spodziewanych rezultatów w projektach realizowanych w latach 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Polska–Niemcy–Czechy)*, opracowanie w niniejszym tomie.

Szmyt W., Kundera J., *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008.

Ther P., *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa*, Berlin 2015.

