

dr Renata Kusiak-Winter
Instytut Nauk Administracyjnych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie: Im bardziej ramowy i ogólny charakter mają wiążące normy prawa międzynarodowego i europejskiego, tym większe znaczenie dla współpracy transgranicznej podmiotów publicznych mają normy prawa wewnętrznego. Wówczas realizacja celów współpracy zależeć będzie od kompatybilności regulacji administracyjnoprawnych obowiązujących jednocześnie (paralelnie) po obu stronach granicy, którym podlegają współdziałające podmioty publiczne. Niniejsze zjawisko zostanie tu określone roboczo mianem „koegzystencji” dwóch porządków prawa administracyjnego. Transgraniczne umowy ramowe zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego bazują na kompetencyjnych oraz strukturalnych podobieństwach zawartych w prawie administracyjnym obu państw.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, zasada terytorialności, samorząd terytorialny, współpraca transgraniczna, umowa o współpracy transgranicznej.

Remarks concerning legal bases of cross-border cooperation between territorial self-government units

Abstract: The more general the binding international and European law norms get, the more significant for trans-border cooperation national law norms become. Therefore, the effectiveness of cooperation is dependent on the compatibility of administrative and legal regulations concerning cooperating public entities when the regulations are simultaneously in force on both sides of a border. In this paper such a phenomenon is referred to as “co-existence” of two administrative law orders. Trans-border general agreements signed by local government units are based on similarities in competencies and structures present in administrative laws of both countries.

Key words: administrative law, principle of territoriality, territorial self-government, cross-border cooperation, cross-border contract.

1. Wprowadzenie

Współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego jest konstrukcją prawną. Ta oczywista konstatacja wynika już chociażby z faktu, że cała przestrzeń publiczna i kształtująca ją działalność rozmaitych podmiotów publicznych jest regulowana

obowiązującymi normami prawnymi¹. A zatem również inicjowanie i realizowanie współpracy transgranicznej będzie podlegać obowiązującemu prawu. Literatura przedmiotu zawiera wiele opracowań dotyczących złożonej konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej², którą tworzą normy prawa międzynarodowego³, prawa unijnego⁴ oraz prawa wewnętrznego⁵. Wszystkie z wymienionych norm współtworzą konstytucyjny system źródeł prawa⁶. Złożoność oznacza ponadto, że o ile normy prawa

¹ Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 28.

² M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005; E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006; T. Szewc, *Status Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 6, s. 37; J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 331 i n.; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011; M. Krzysmuski, M. Margoński (red.), *Znad granicy ponad granicami. Księga dedykowana Profesorowi Dieterowi Martiny*, Warszawa 2014; Ł. Buczkowski, L. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Feret, P. Niemczuk (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów–Przemyśl 2014.

³ Podstawy prawa tworzą konwencje organizacji międzynarodowych oraz umowy bilateralne zawierane między państwami. Jako przykład aktów pierwszego typu tworzy art. 2 ust. 1 Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287). Wśród podstaw drugiego typu można przykładowo wyróżnić art. 12 ust. 1 traktatu z 17 czerwca 1991 między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56).

⁴ Prawo pierwotne Unii Europejskiej nie zawiera podstaw prawnych do współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego, natomiast prawo wtórne kreuje dobrowolny instrument współpracy transgranicznej dla władz publicznych państw członkowskich, zob. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), (Dz. U. UE L 210/19). Rozwinięcie rozporządzenia na gruncie prawa polskiego nastąpiło w ustawie z dnia 8 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej (Dz. U. Nr 218, poz. 309 ze zm.). Szerzej na ten temat, zwłaszcza w kontekście ostatnich zmian rozporządzenia, zob. M. Krzysmuski, P. Kubicki, *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 6, s. 23 i n.; D. Cendrowicz, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym. Wybrane zagadnienia*, w niniejszym tomie.

⁵ Wskazać tu przede wszystkim należy na art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi prawo jednostek samorządu terytorialnego do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do prowadzenia współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Ponadto zastosowanie znajduje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.). Stosowne regulacje zawierają również ustawy samorządowe: art. 7 ust. 2 pkt 20 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 12 pkt 9a ustawy z dnia 8 czerwca 1990 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) oraz art. 75–77 ustawy z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).

⁶ Zob. P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002; M. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013.

międzynarodowego czy europejskiego są w większości nakierowane na tworzenie ułatwień w odniesieniu do wybranej sfery działalności dwóch lub więcej państw, o tyle prawo krajowe, a zwłaszcza prawo administracyjne, ma charakter wsobny. Oznacza to, że jest ono tworzone z uwzględnieniem odrębności i specyficznych potrzeb konkretnego państwa lub ewentualnie jego części, w przypadku prawa stanowionego przez władze lokalne lub regionalne (zasada terytorialności)⁷.

Przedmiotem niniejszego artykułu nie będzie jednak analiza poszczególnych aktów prawa międzynarodowego, europejskiego czy wewnętrznego, tworzących podstawy prawne współpracy transgranicznej władz lokalnych i regionalnych: do działania, do działania w określonym zakresie oraz do działania w określonych formach prawnych współpracy transgranicznej⁸. Jak wyżej wspomniałam, doktryna zawiera wyczerpujące opracowania tej problematyki. Natomiast kwestią godną rozwinięcia jest specyfika konstrukcji podstaw prawnych polegająca na następującej prawidłowości: im bardziej ramowy i ogólny charakter mają normy prawa międzynarodowego i europejskiego, tym większe znaczenie mają dla współpracy transgranicznej regulacje prawa wewnętrznego. Wówczas realizacja celów współpracy zależeć będzie od regulacji administracyjno-prawnych obowiązujących jednocześnie (paralelnie) po obu stronach granicy, którym podlegają współdziałające podmioty publiczne. Niniejsze zjawisko zostanie tu określone roboczo mianem koegzystencji dwóch (lub więcej, w zależności od liczby kooperujących podmiotów) porządków prawa administracyjnego. Nie chodzi tu bowiem o styk, konkurencyjność czy zderzenie systemów prawnych, co jest podstawą do stanowienia norm kolizyjnych, wskazujących jeden porządek prawny spośród kilku konkurencyjnych⁹. W większości wypadków współpraca transgraniczna podmiotów publicznych z różnych państw odbywa się bowiem w ramach układów horyzontalnych z wyłączeniem stosunków wertykalnych względem podmiotów trzecich, w których brakuje uzasadnienia zastosowania norm kolizyjnych¹⁰.

Realizacja współpracy w warunkach koegzystencji równorzędnych porządków prawa administracyjnego znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy brakuje szczegółowych

⁷ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994, s. 141 i n.

⁸ A. Błaś, *Działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 206 i n.

⁹ Szerzej na ten temat M. Zieliński, *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 9, s. 28; M. Maciejewski, *Administracyjne prawo międzynarodowe. Zagadnienia definicyjne*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 750 i n.

¹⁰ Przykładem umowy międzynarodowej o charakterze transgranicznym, która normuje zarówno transgraniczne relacje horyzontalne władz publicznych, jak i transgraniczne relacje wertykalne pomiędzy władzą jednego państwa a obywatelem drugiego państwa jest Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 939) i ratyfikowana przez parlament (Dz. U. z 2015 r., poz. 53).

międzynarodowych lub unijnych norm regulujących sposób zaspokojenia transgranicznej potrzeby. Wówczas podjęcie współpracy transgranicznej oznacza dla jednostki samorządu terytorialnego podleganie przepisom prawa publicznego własnego państwa, powiązane jednocześnie z koniecznością monitorowania kompatybilności (podobieństw i różnic) przepisów państwa sąsiedniego, którym podlega współpracujący zagraniczny podmiot administracji publicznej. Jest to element, który wyróżnia współpracę transgraniczną na tle innych działań podejmowanych w administracji publicznej i stanowi duże wyzwanie dla praktyki administracyjnej, a zarazem interesujące pole badawcze dla nauk administracyjnych. W związku z powyższym zadaniem niniejszego artykułu będzie identyfikacja i systematyzacja elementów obserwowalnych w obszarze koegzystencji dwóch równorzędnych porządków prawa administracyjnego, które – jak postaram się wykazać – znajdują swe odbicie w prawnej konstrukcji umowy ramowej o współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego.

2. Zjawisko koegzystencji równorzędnych porządków prawnych

Przypomnijmy, punktem wyjścia do rozważań jest założenie, że w sytuacjach, gdy normy zawarte w umowach międzynarodowych oraz w prawie europejskim nie regulują wyczerpująco zasad, trybu czy zakresu współpracy transgranicznej podmiotów publicznych, to wówczas odbywa się ona na podstawie prawa wewnętrznego każdego z państw. Konsens, że zadanie publiczne zostanie najlepiej wykonane we współpracy transgranicznej w połączeniu ze zjawiskiem silnej determinacji prawnej dopuszczalnych działań administracji, wymusza współpracujące podmioty publiczne do przestrzegania „własnych” przepisów i jednocześnie monitoringu regulacji prawnych, obowiązujących po drugiej stronie granicy, a odnoszących się do realizacji rzezonego zadania. A zatem z punktu widzenia jednego porządku prawnego realizacja transgranicznego zadania publicznego jest traktowana „częstkowo”, ponieważ system prawa wewnętrznego determinuje wyłącznie tę część zadania, która jest realizowana na jego terytorium. Inaczej rzecz ujmując – zidentyfikowane zadanie, czyli transgraniczna potrzeba¹¹, ma wprawdzie charakter całościowy, jednak jej zaspokojenie odbywa się w granicach i na podstawie dwóch niezależnych koegzystujących reżimów prawa administracyjnego, którym podlegają współdziałające podmioty publiczne.

Tak rozumiany obszar koegzystencji dwóch porządków prawnych ograniczony jest zakresem właściwości rzeczowej i miejscowej organów administracji publicznej odpowiedzialnych za zaspokojenie transgranicznej potrzeby. W tym znaczeniu potrzeba

¹¹ Wokół terminu „potrzeba” została zbudowana definicja administracji publicznej określająca administrację jako „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”, zob. J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

staje się centralnym elementem determinującym zjawisko koegzystencji równorzędnych porządków prawnych i wyznacza zasięg koniecznych badań komparatystycznych. Należy tu zaznaczyć, że główny nurt współczesnej komparatystyki prawniczej koncentruje się na zdiagnozowaniu zakresu oddziaływania na siebie całych porządków prawnych czy przenikania poszczególnych elementów, jak ma to miejsce w wypadku szeroko dyskutowanego zjawiska konwergencji czy dywergencji systemów prawa kontynentalnego i anglosaskiego, i to zarówno w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa¹². Natomiast w naszym przypadku porównywanie regulacji prawnych i określanie zakresu podobieństw i różnic służy poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak w warunkach koegzystencji równorzędnych porządków prawnych zapewnić zaspokojenie zbiorowej lub indywidualnej potrzeby w wymiarze transgranicznym.

Koegzystencję równorzędnych porządków prawnych wyróżniają dwa znamienne czynniki: o charakterze integrującym i separacyjnym. Elementy integrujące opierają się na założeniu o konieczności występowania minimum podobieństw regulacji prawa publicznego państw, którym podlegają podmioty współpracy transgranicznej. Chodzi o podobieństwa zarówno w wymiarze szerszym systemowo-ustrojowym, jak i w węższym, w odniesieniu do procesów i struktur w administracji publicznej. Warunkiem prymarnym podjęcia współpracy transgranicznej jest posiadanie wspólnych podstaw aksjologicznych systemu prawa. W doktrynie wśród wartości wspólnych dla prawa administracyjnego państw europejskich wymienia się najczęściej wartości wynikające z zasady państwa prawa (*rule of law*), z praw podstawowych oraz z prawa do dobrej administracji¹³. Jeśli chodzi o podobieństwo drugiego typu, to przyjmuje się, że realizacja interesu publicznego ponad granicami państwa zakłada występowanie minimum podobieństwa płaszczyzny strukturalnej i funkcjonalnej administracji publicznej. Nauka prawa administracyjnego doczekała się licznych opracowań komparatystycznych, traktujących występowanie podobieństw współpracującej administracji publicznej w zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym jako koniecznej przesłanki prowadzenia współpracy transgranicznej¹⁴.

¹² O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, Warszawa 2012; R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008; H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.

¹³ Zob. J.S. Bell, *Comparative Administrative Law*, Oxford 2006, s. 13 i n.; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73–77; J. Jeżewski, *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, t. I, Wrocław 2014, s. 18.

¹⁴ Na gruncie prawa niemieckiego i holenderskiego zob. np. M. Oehm, *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, Münster 1982; na gruncie prawa niemieckiego, szwajcarskiego i francuskiego zob. U. Beyerlin, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin 1988; na gruncie prawa niemieckiego, polskiego i czeskiego zob. K. Kettwig, *Rechtsgrundlagen dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzraum*, Frankfurt am Main 1994; na gruncie prawa niemieckiego, francuskiego

Podstawowym czynnikiem separującym równorzędne porządki prawne jest obowiązywanie prawa na określonym terytorium wedle zasady terytorialności (zasady terytorialnej), któremu podlegają nie tylko jednostki i organizacje, ale przede wszystkim podmioty administracji publicznej, wyznaczając zakres ich władztwa w ramach przyznanej właściwości miejscowej. Również w odniesieniu do współpracy równorzędnych podmiotów publicznych z wyłączeniem stosunków nadrzędności i podporządkowania zasada terytorialności ma podstawowe znaczenie. O ile przykładowo osoby fizyczne mogą (współ-)działać w przestrzeni stosunkowo elastycznie, posiadając swobodę przemieszczania się¹⁵, a nawet względną wolność wyboru przynależności państwowej¹⁶ i w ostateczności zmiany prawa, którym będą podlegały, o tyle podmioty administracji publicznej, stanowiąc kreację krajowego porządku prawnego powołaną do realizacji prawa publicznego, opcji takiej nie mają. W konsekwencji podmioty administracji mogą dokonać wyboru prawa właściwego do działań transgranicznych, któremu będą podlegały, wyłącznie gdy prawo im na to wyraźnie zezwoli. W tym wypadku normy jednego porządku prawnego mogą obowiązywać na innym terytorium wyłącznie w połączeniu: albo z przepisami jednego wewnętrznego systemu prawnego¹⁷, albo z przepisami prawa międzynarodowego¹⁸, albo wreszcie

i polskiego zob. A. Bußmann, *Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen*, Baden-Baden 2005; na gruncie prawa polskiego i niemieckiego zob. R. Kusiak-Winter, *op. cit.*

¹⁵ Swobodny przepływ osób to fundamentalne prawo przyznane obywatelom Unii Europejskiej przez Traktaty, zob. art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.), art. 21 oraz tytuł IV i V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 47, wersja skonsolidowana); dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz. U. L 158 z 30.4.2004 r.).

¹⁶ Art. 34 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że utrata polskiego obywatelstwa może nastąpić przez jego zrzeczenie się. Art. 46 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r., poz. 161) stanowi, że obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci je po uzyskaniu zgody Prezydenta RP na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

¹⁷ Jest to sytuacja, gdy prawo wewnętrzne jednego państwa zawiera jednostronne upoważnienie w tej sprawie. Taką opcję tworzy pośrednio możliwość zastosowania art. 24 ust. 1a Ustawy Zasadniczej Niemiec (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949, BGBl. I 1949), oceniany w doktrynie jako „kuriozalny” ze względu na to, że dotyczy tylko samych Niemiec, zob. M. Niedobitek, *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. Bund Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Tübingen 2001, s. 111.

¹⁸ Mowa tu zarówno o prawie międzynarodowym przedłożonym przez organizacje międzynarodowe państwom członkowskim do ratyfikacji, jak i o umowach dwustronnych między państwami. Jako przykład umów pierwszego typu może posłużyć Protokół Nr 3 z dnia 16 listopada 2009 r. do Europejskiej konwencji ramowej Rady Europy o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (European Treaty Series Nr 206). Protokół ten nie został przez Polskę ratyfikowany. Jako przykład umów drugiego typu może posłużyć: Das Abkommen zwischen dem Königreich der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen und dem Land Nordrhein-Westfalen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 23 Mai 1991, GV. NW. 1991, S. 530, GV.NW. 1993; Übereinkommen zwischen dem Regierungen der Bundesrepublik

z przepisami prawa europejskiego¹⁹. W doktrynie istnieje zgodność co do problematycznej kwestii stosowania norm kolizyjnych w prawie administracyjnym²⁰.

Reasumując – zaspokojenie zbiorowych lub indywidualnych potrzeb we współpracy transgranicznej odbywa się w warunkach koegzystencji równorzędnych porządków prawnych, którą charakteryzują jednocześnie czynniki integrujące (podobieństwo regulacji prawnych) i separacyjne (zasada terytorialności). Na uwagę zasługuje brak zależności czy bezpośrednich oddziaływań między tymi czynnikami. Nie można zatem postawić tezy, że zasada terytorialności przestanie mieć znaczenie, gdy w ramach integracji europejskiej nastąpi unifikacja przepisów prawa administracyjnego (materialnego²¹) we wszystkich państwach, ponieważ to właśnie krajowe organy administracji publicznej będą stosować obowiązujące prawo w ramach swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Zasada terytorialności stanowi zatem rodzaj „naturalnej” bariery współpracy transgranicznej, gdyż wynika z istoty prawa administracyjnego. Jednak wybór prawnej formy współpracy w postaci umowy ramowej o współpracy pozwala współdziałającym podmiotom publicznym na dokonanie swego zabiegu „rekompensacji” czynników separacyjnych czynnikami integrującymi, o czym mowa w dalszej części rozważań.

Deutschland, der Französischen Republik und des Großherzogtums Luxemburg sowie dem Schweizerischen Bundesrat über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23 Januar 1996, BGBl. 1997 II; Das Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 8 März 1996, GVBl. RP 1997, S. 3.

¹⁹ Taką możliwość tworzy m.in. art. 2 ust. 1a wspomnianego wcześniej Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1082/2006. Dla ścisłości należy dodać, że również na gruncie rzeczowego rozporządzenia nie jest jasne, czy możliwość wyboru prawa właściwego ma mieć charakter kolizyjnoprawny, zob. na ten temat M. Krzymuski, P. Kubicki, *op. cit.*, s. 29.

²⁰ Jak zauważają eksperci Rady Europy, „Prawo publiczne jednego państwa jest w znacznej części nieprzystosowane do regulowania sytuacji transgranicznych”, zob. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Analiza wykonana przez Groupe d'études Politiques de l'eau pod kierunkiem prof. N. Levrata w ramach programu KR-u, pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego oraz sekretariatu Komisji COTER. Prace zakończono w styczniu 2007 r., s. 93. W tej sprawie zob. również U. Beyerlin, *Rechtsprobleme der lokalengrenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin 1988; M. Zieliński, *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 9, s. 28; M. Kment, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 2010.

²¹ Należy uściślić, że chodzi o regulacje materialnego prawa administracyjnego, ponieważ w zakresie ustrojowego prawa administracyjnego Unia Europejska w pełni respektuje niepowtarzalność rozwiązań strukturalnych administracji publicznej poszczególnych państw członkowskich. Jak trafnie wskazuje Jan Jeżewski: „uwarunkowania historyczne wywarły wpływ na wiele rozwiązań strukturalnych w administracji publicznej w państwach członkowskich – które stosunkowo w najniższym stopniu podlegają ujednoliceniu (autonomia instytucjonalna)”, zob. J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 55.

3. Koegzystencja równorzędnych porządków prawnych a umowa ramowa o współpracy

Powszechnie spotykaną formą współpracy transgranicznej między jednostkami samorządu terytorialnego jest umowa ramowa o współpracy. Należy ją odróżnić od tzw. umów miast bliźniaczych (*twinning*), zawieranych nie wedle kryterium usytuowania w bezpośredniej bliskości granicy państwowej, gdyż partnerem współpracy może być podmiot administracji publicznej nawet z najodleglejszego zakątka świata²². „Ramowy” charakter omawianych umów polega na sprowadzeniu przedmiotu umowy do samej współpracy jako czynności organizatorskiej. Współpraca transgraniczna stanowi tu cel instrumentalny w stosunku do celu podstawowego, jakim jest realizacja zadań publicznych²³. Celem umowy nie jest zatem wyzbycie się czy przekazanie wykonywania zadania publicznego drugiemu podmiotowi²⁴, lecz podjęcie po obu stronach granicy jednocześnie (paralelnie) szeregu działań organizatorskich, służących wykonywaniu transgranicznych zadań publicznych. Identyfikacja potrzeb w wymiarze transgranicznym następuje poprzez wyróżnienie w umowie konkretnych dziedzin współdziałania, mieszczących się w zakresie kompetencji współpracujących władz publicznych. Można wśród nich wyróżnić przykładowo takie dziedziny jak planowanie przestrzenne, transport i komunikacja, turystyka, gospodarka komunalna, ochrona środowiska, edukacja, kultura, sport²⁵. W związku z tym należy stwierdzić, że podstawową przesłanką i punktem wyjścia dla partnerskiej współpracy jest podobieństwo kompetencji kooperujących organów publicznych oraz funkcji

²² Aktualne studium w tej sprawie wykazuje wzmożone zainteresowanie polskich jednostek samorządu terytorialnego współpracą z podmiotami publicznymi z Azji, głównie z Chin, zob. A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015. Na temat charakteru prawnego umów miast bliźniaczych zob. R. Kusiak-Winter, *Umowy miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008, s. 327 i n.

²³ Co znamienne, ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., zwana dalej u.s.g.) wpisuje w poczet rozbudowanego katalogu zadań własnych gminy zadanie polegające na „współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw” (art. 7 ust. 1 pkt 20), traktując współpracę na równi ze wszystkimi innymi „zbiorowymi potrzebami wynikającymi ze współżycia ludzi w społecznościach” (art. 6). Na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 422 i n.

²⁴ Dodajmy, że przekazanie zadań publicznych może nastąpić wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Przykładem takiej regulacji w polskim porządku prawnym jest art. 74 u.s.g., wedle którego gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. O zakazie rozszerzania kręgu podmiotów, z którymi można zawierać porozumienia, zob. np. wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Gl 168/12. Szerzej na ten temat B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 268 i n.

²⁵ Tak stanowi art. 1 umowy o współpracy z 6 listopada 2007 r. pomiędzy Miastem Świnoujście i Gminą Hermingsdorf.

i zadań realizowanych dla zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb transgranicznych. Inaczej ujmując, chodzi o swoistą koegzystencję czy współwystępowanie kompetencji współdziałających podmiotów (a nie konkurencję kompetencji²⁶) i w tym znaczeniu minimum podobieństwa ustawowych kompetencji jest warunkiem *sine qua non* do nawiązania transgranicznej współpracy ujętej w umowie ramowej.

Jeżeli stwierdzimy, że identyfikacja podobieństw kompetencyjnych jest niezbędną przesłanką do nawiązania współpracy transgranicznej, to w konsekwencji należy przyjąć, że kolejnym ważnym kryterium realizacji współpracy będzie występowanie kompatybilnych prawnych rozwiązań strukturalnych. Kompetencje są bowiem przypisane odpowiednim strukturom i trudno o rozłączne rozpatrywanie tych dwóch zjawisk. Jednak to właśnie wśród podstawowych czynników hamujących współpracę wymienia się często odmienne uwarunkowania strukturalne po obu stronach granicy. W szczególności wskazywane są odmienności ustrojowe w budowie państwa (unitaryzm vs. federalizm)²⁷, czy w budowie jednostek samorządu terytorialnego²⁸, czy wreszcie w samej wielkości struktur²⁹. Ponadto ważną przeszkodą w stabilności, ciągłości i intensywności współpracy jest kadencyjność organów władzy publicznej³⁰. W dodatku rzeczony organy mogą w ramach przysługującego im władztwa organizacyjnego dokonywać reorganizacji

²⁶ Jak zauważa Barbara Kowalczyk, prawo unijne zawiera normy kolizyjne w sytuacjach konkurencji kompetencji organów z dwóch państw członkowskich i na ich podstawie dochodzi do wydawania tzw. transnarodowych aktów administracyjnych łamiących zasadę terytorialności, zob. B. Kowalczyk, *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, w niniejszym tomie.

²⁷ W tym miejscu warto zacytować opinię Petera Schoofa: „Nicht verschweigen will ich natürlich, dass wir bei der Realisierung mancher Projekte bisweilen buchstäblich an Grenzen stoßen, schon aufgrund unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Zuständigkeit in den beteiligten Staaten – zentralistische Strukturen in Frankreich und Polen; weite Kompetenzen der Länder, Kantone und Kommunen in Deutschland und der Schweiz”, P. Schoof, [w:] J. Beck (red.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung. Ein Erfahrungsaustausch*, Berlin-Kehl 2014, s. 6.

²⁸ W analizie SWOT regionu miejskiego Słubice/Frankfurt (Oder) jako słabe strony wymienia się „utrudnioną współpracę związaną z dużymi różnicami w wielkości i strukturze administracji oraz kompetencjach dotyczących podejmowania decyzji”, zob. Słubicko-Frankfurcki Plan Działania 2010–2020, Załącznik do Uchwały Nr XLIX/476/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2010 roku.

²⁹ W odniesieniu do współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi Polski i Czech Adriana Skorupska słusznie zauważa: „Różnice w strukturze administracyjnej występują na całym obszarze pogranicza. Dużym gminom wiejskim i miejskim po polskiej stronie, liczącym zwykle po kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców, odpowiadają małe gminy po stronie czeskiej. Podczas gdy po stronie polskiej struktura urzędów jest rozbudowana, często z oddzielną jednostką do pozyskiwania funduszy unijnych bądź współpracy, urzędy po stronie czeskiej zatrudniają 2–3 osoby. Powoduje to różnice kompetencyjne i ogranicza możliwości współdziałania przy większych projektach”, zob. A. Skorupska, *Współpraca samorządowa na pograniczu polsko-czeskim*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Policy Paper 2014, Nr 17 (100), s. 5.

³⁰ Trafnie w sprawie problematyki ciągłości współpracy transgranicznej w świetle wyborów do władz regionalnych zob. J. Miłosz-Augustowska, *Współpraca instytucjonalna na pograniczu polsko-niemieckim – stare narzędzia, nowe wyzwania. Transgraniczne doświadczenia samorządów w kontekście wyborów regionalnych*, „Biuletyn Niemiecki”, 2014, Nr 53, s. 2 i n.

struktur wewnętrznych³¹, co w sposób zasadniczy determinuje jakość dotychczasowych kontaktów transgranicznych.

Trwałym elementem współpracy transgranicznej powinno być poznawanie i monitorowanie struktur i odpowiadających im kompetencji po obu stronach granicy³², jednak sama wiedza w tym zakresie nie jest wystarczająca do wspólnego wykonywania zadań. Aby zagwarantować realizację celów współpracy transgranicznej – i to niezależnie od koniunktury politycznej i sympatii pojedynczych aktorów współpracy – umowy ramowe kreują rozwiązania strukturalne, które bazują na podobieństwach ustrojowych obowiązujących w koegzystujących porządkach prawnych. Nowe więzi organizacyjne wywołują bezpośrednio skutki w sferze prawa administracyjnego ustrojowego każdego z państw, do których przynależą współdziałające podmioty publiczne³³.

Umowne konstrukcje ustrojowe obejmują rozmaite poziomy sprawowania władzy. W najszerszym z możliwych zakresów należy umiejscowić tworzenie forum debaty mieszkańców, poświęconego sprawom ważnym dla społeczności lokalnej po obu stronach granicy³⁴. Swoim charakterem przypominają prawnie niewiążące konsultacje z mieszkańcami gminy, służące wzmocnieniu legitymacji władz lokalnych i procesów demokratycznych w gminie³⁵. Na poziomie organów stanowiących należy wymienić organizowanie wspólnych sesji rad miejskich³⁶ oraz wspólnych komisji radnych

³¹ Chodzi tu przykładowo o określenie struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania urzędu w regulaminie organizacyjnym nadawanym przez wójta w formie zarządzenia (art. 33 ust. 2 u.s.g.). Szerzej na ten temat zob. J. Korczak, *Regulamin organizacyjny urzędu gminy a obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, Nr 4, poz. 37, s. 39 i n.

³² Zob. np. *Podręcznik struktur i kompetencji administracyjnych*, opracowany w ramach projektu „Razem dla pogranicza Dolny Śląsk–Saksonia”, 2 lipca 2014 r., zob. http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Handreichung_GfG_Podrecznik_RdP.pdf. [dostęp 22.05.2015].

³³ W kontekście rozważań warto nawiązać do autorskiej typologii Piotra Lisowskiego, który wśród umów publicznoprawnych zawieranych przez organy administracji publicznej wyróżnia typ tzw. umów ustrojowych. Autor zalicza do nich nie tylko umowy powierzające drugiej stronie realizację zadań publicznych, ale również umowy w sprawie współdziałania, których przedmiotem jest tworzenie nowych ustaleń determinujących organizację i funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego, zob. P. Lisowski, *Ustrojowe konsekwencje umów w administracji – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008, s. 89 i n. Rzeczoną typologią znajduje rozwinięcie w obszernej monografii autora: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

³⁴ Zgodnie z postanowieniami Słubicko-Frankfurckiego Planu Działania 2010–2020 jeden raz w roku obraduje Konferencja Obywatelska, a ponadto przewiduje się udział obywateli w grupach roboczych, zob. Załącznik do Uchwały Nr XLIX/476/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2010 roku.

³⁵ Wprawdzie mieszkańcy gminy „tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” (art. 1 ust. 1 u.s.g.), jednak sprawują władzę publiczną wyłącznie w głosowaniu powszechnym, poprzez wybory i referendum (art. 11 u.s.g.). Dodatkowo „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Szerzej na ten temat: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

³⁶ Art. 4 Umowy o partnerskiej współpracy między miastami Zgorzelec i Görlitz z 29 kwietnia 2004 r. stanowi: „Przynajmniej raz w roku odbywa się wspólna sesja rad miejskich Zgorzelca i Görlitz dotycząca

miejskich³⁷. Ich podstawowym zadaniem jest wytyczanie ogólnej strategii i podstawowych celów współpracy transgranicznej³⁸. Na poziomie organów wykonawczych najważniejszy jest szczebel kierowniczy, czyli bezpośrednio spotkania burmistrzów, odpowiedzialnych za realizację strategii oraz koordynowanie działań administracji³⁹. Temu ma służyć również tworzenie podległych im gremiów kierowników działów (wydziałów, departamentów), jak również powoływanie specjalnych ciał kolegialnych⁴⁰ czy stanowisk w urzędzie⁴¹. Całość wyszczególnionych struktur ma priorytetowe znaczenie dla realizacji celów współpracy, bo to one są odpowiedzialne za realizację zadań publicznych – przypomnijmy – traktowanych odrębnie (częstkowo) na gruncie dwóch niezależnych porządków prawnych, chociaż *de facto* mamy do czynienia z jednym zadaniem publicznym o charakterze transgranicznym.

Na uwagę zasługuje fakt, że wymienione powyżej umowne konstrukty ustrojowe są obsadzone przez organy czy podległe im jednostki, dla których realizacja współpracy transgranicznej jest „tylko” jedną z wielu czynności organizatorskich podejmowanych w toku realizacji ustawowych zadań. Dlatego szczególnym rozwiązaniem ustrojowym

zagadnień tematycznych”.

³⁷ Zgodnie z postanowieniami Słubicko-Frankfurckiego Planu Działania 2010–2020 cztery do sześciu razy w roku obraduje Wspólna Komisja Integracji Europejskiej Rad Miejskich, której zadaniem jest inicjatywa uchwałodawcza i opiniowanie. W związku z powyższym niekompletne wydają się regulacje Statutu Miasta Słubice, który przewiduje jako odrębną formę ustrojową „Wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego”, przy jednoczesnym pomijaniu milczeniem wspólnych posiedzeń komisji z udziałem radnych innych jednostek samorządu terytorialnego, które wszakże zgodnie z umową również mają miejsce, zob. § 80 Statutu Gminy Słubice (Uchwała Rady Miasta Słubice Nr XXXVII/374/09 z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Gminy Słubice, Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2009 r. Nr 105, poz. 1410). Zmieniony Nr podrozdziału 8 przez § 1 pkt 21 uchwały Nr XXXIII/324/09 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2009 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego Nr 65, poz. 929).

³⁸ Dla przykładu, przedmiotem tegorocznej wspólnej sesji rad miejskich Zgorzelca i Görlitz, która odbyła się 22 maja 2015 r. w Miejskim Domu Kultury w Zgorzelcu, była m.in. „polityka senioralna obu miast, ze szczególnym uwzględnieniem różnorodnych form aktywności oraz możliwości działania stworzonych seniorom przez samorządy i organizacje pozarządowe” – podają za: „Miejski Biuletyn Informacyjny Zgorzelec” 2015, Nr 6.

³⁹ Zgodnie z postanowieniami Słubicko-Frankfurckiego Planu Działania 2010–2020 jeden raz w miesiącu odbywa się spotkanie Nadburmistrza Frankfurtu i Burmistrza Słubic, zob. Załącznik do Uchwały Nr XLIX/476/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2010 roku.

⁴⁰ Zob. np. powołanie Komisji Koordynacyjnej na mocy art. 4 Umowy o partnerskiej współpracy między miastami Zgorzelec i Görlitz z 29 kwietnia 2004 r. („Współpracę między miastami Zgorzelec i Görlitz organizuje Komisja Koordynacyjna. Komisją Koordynacyjną kieruje pierwszy Zastępca Burmistrza Miasta Zgorzelec i pierwszy Zastępca Nadburmistrza Miasta Görlitz. Pozostałych członków tej komisji powołują Burmistrz Miasta Zgorzelec i Nadburmistrz Miasta Görlitz”).

⁴¹ „Do wykonywania codziennej pracy powołany zostanie koordynator, który będzie pośrednikiem dla obu partnerów. Jego zadaniem będzie w szczególności doradzanie gminom i wspieranie grup roboczych”. Zob. § 4 Umowy partnerskiej o współpracy z 17 listopada 2000 r. zawarta pomiędzy Miastem i Gminą Pieńsk (Rzeczpospolita Polska) i Gminą Neisseaue (Republika Federalna Niemiec), poprzedzona Uchwałą nr XIV/1139/99 Rady Miejskiej w Pieńsku z 29 grudnia 1999 r. w sprawie umowy o współpracy pomiędzy Miastem i Gminą Pieńsk i Gminą Neisseaue.

w kierunku specjalizacji i profesjonalizacji współpracy jest ukonstytuowanie w umowie ramowej wspólnej jednostki organizacyjnej poświęconej wyłącznie współpracy transgranicznej⁴². Jednak i w tym przypadku nowa struktura, podobnie jak poprzednie, działa w warunkach koegzystencji dwóch równorzędnych porządków prawa administracyjnego. Oznacza to, że nie powstaje odrębna ponadgraniczna osoba prawna, zaś regulacje prawa wewnętrznego determinują wyłącznie tę „ułamkową” część struktur, do której przynależą oddelegowani pracownicy jednego współdziałającego podmiotu publicznego⁴³. W ramach tak rozumianej umownej struktury transgranicznej obowiązuje wielość reżimów odnośnie stosunków pracowniczych, spraw ubezpieczeń społecznych czy zobowiązań podatkowych pracowników ze względu na prawo wewnętrzne, któremu podlega oddelegowujący pracownika podmiot publiczny⁴⁴. Natomiast elementem integrującym jest zidentyfikowana potrzeba transgraniczna, której zaspokojenie odbywa się w ramach kompetencji współdziałających organów publicznych. W tym celu następuje oddelegowanie do transgranicznych struktur pracowników mających nie tylko wiedzę merytoryczną niezbędną do realizacji konkretnego zadania publicznego, ale także umiejętności językowe (obowiązkowa dwujęzyczność) oraz interkulturalne.

Wszystkie scharakteryzowane wcześniej umowne konstrukty ustrojowe, usytuowane na różnych szczeblach struktury organizacyjnej, stanowią platformę wymiany informacji, wzajemnego uczenia się, koordynacji oraz wreszcie wypracowywania wspólnych rozwiązań dla zaspokajania zidentyfikowanej potrzeby transgranicznej. Natomiast już samo podejmowanie wiążących rozstrzygnięć należy do organów administracji publicznej, które w celu zaspokojenia transgranicznej potrzeby będą podejmowane niezależnie od siebie, paralelnie i niezależnie w reżimie przepisów prawa administracyjnego

⁴² Jako przykład niech posłuży utworzenie Ślubicko-Frankfurckiego Centrum Kompetencji i Kooperacji, zob. Uchwała Nr IV/28/11 Rady Miejskiej w Ślubicach z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie zawarcia przez Gminę Ślubice (Rzeczpospolita Polska) porozumienia partnerskiego z Miastem Frankfurt nad Odrą (Republika Federalna Niemiec) w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013 na realizację projektu nr WTBR.01.03.00-52-010/09 pt. Wzmocnienie międzygminnej współpracy w Europejskim Dwumieście Ślubice-Frankfurt nad Odrą oraz stworzenie polsko-niemieckiego Centrum Kompetencji i Kooperacji (K&K) jako wzoru nowej generacji współpracy transgranicznej oraz upoważnienia Burmistrza do jego podpisania.

⁴³ W związku z tym, że wobec pracowników tak rozumianej jednostki administracyjnej nie występuje jeden transgraniczny pracodawca (jedna osoba prawna, która ma zdolność zatrudniania personelu) i wobec tego nie znajdują zastosowania przepisy rozporządzenia Rzym I (zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17.6.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz. Urz. Nr L 177 z 4.7.2008 r., s. 6 i n.).

⁴⁴ Wprawdzie umowa stanowi, że Ślubicko-Frankfurckie Centrum Kooperacji „podlega bezpośrednio obu burmistrzom”, jednak oceny okresowej pracownika samorządowego dokonuje bezpośredni przełożony w rozumieniu ustawy, której podlega podmiot delegujący. Przykładowo, w wypadku pracowników zatrudnionych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego na stanowiskach urzędniczych na podstawie umowy o pracę obowiązują w tym zakresie przepisy art. 27 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458). Zob. również Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2012 r., II PK 155/11.

każdego z państw. Każde z osobna podlegają one czynnościom kontrolnym i nadzorczym wedle procedury prawnej każdego z państw. Wymagają również uzyskania w tym zakresie akceptacji społecznej, wyrażanej w procesach demokratycznych. Dlatego tak ważne na każdym etapie jest informowanie i komunikacja z mieszkańcami⁴⁵.

4. Wnioski

Umowa ramowa o współpracy transgranicznej pozwala współdziałającym podmiotom publicznym na dokonanie swoistego zabiegu „rekompensacji” czynników separacyjnych czynnikami integrującymi. Separację ucieleśnia bariera wynikająca z istoty władzy publicznej i władztwa administracyjnego w postaci zasady terytorialności, w której wyniku współpracujące transgranicznie podmioty publiczne podlegają „własnym” odrębnym porządkom prawa administracyjnego. Wobec braku szczególnych międzynarodowych podstaw prawnych współpracy lub występowania prawnych mechanizmów o charakterze fakultatywnym, z których podmioty publiczne nie korzystają, strony umowy ramowej świadomie nawiązują do kompetencyjnych oraz strukturalnych podobieństw prawa administracyjnego obu państw. Sposobem realizacji celów transgranicznych jest konstytuowanie nowych rozwiązań strukturalnych wewnątrz zastanego systemu organizacyjnego współdziałających podmiotów publicznych bez tworzenia samodzielnych podmiotów wyposażonych w atrybut osobowości prawnej. Ich realizacja następuje w wyniku zsynchronizowanych działań podejmowanych osobno, ale jednocześnie na gruncie prawa administracyjnego każdego z podmiotów współpracy.

Umowy ramowe o współpracy transgranicznej są realizowane w warunkach koegzystencji porządków prawa administracyjnego współdziałających podmiotów. Współpraca określona w umowie ramowej odbywa się wyłącznie w układzie horyzontalnym, w zakresie *res interna* administracji pomiędzy podmiotami publicznymi odpowiedzialnymi za zaspokojenie potrzeby transgranicznej. Koegzystencja niezależnych porządków prawnych oznacza brak zazębiania się, nakładania czy konfrontacji tych porządków, lecz umożliwia podejmowanie zsynchronizowanych działań jednoczesnych na gruncie prawa administracyjnego każdego z podmiotów współpracy.

⁴⁵ Jako wzorcowy przykład należy wskazać zakres zadań Słubicko-Frankfurckiego Centrum Kooperacji, do którego należą m.in. działania promocyjne oraz dialog ze społeczeństwem. Na ten niezmiernie istotny aspekt współpracy transgranicznej zwraca uwagę w szerszym kontekście J. Miłośz-Augustowska, *op. cit.*, s. 11.

Literatura

- Albrecht E., Nowacki K. (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006.
- Bell J. S., *Comparative Administrative Law*, Oxford 2006.
- Beyerlin U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin 1988.
- Błaś A., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Błaś A., *Działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Buczowski Ł., Żukowski L., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Feret, P. Niemczuk (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów–Przemyśl 2014.
- Bußmann A., *Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen*, Baden–Baden 2005.
- Cendrowicz D., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym. Wybrane zagadnienia*, w niniejszym tomie.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Warszawa 2012.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jeżewski J., *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, t. I, Wrocław 2014.
- Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Kettwig K., *Rechtsgrundlagen dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzraum*, Frankfurt am Main 1994.
- Kment M., *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 2010.
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Korczak J., *Regulamin organizacyjny urzędu gminy a obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, Nr 3, poz. 37.
- Kowalczyk B., *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, w niniejszym tomie.

- Krzymuski M., Kubicki P., *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 6.
- Krzymuski M., Margoński M. (red.), *Znad granicy ponad granicami. Księga dedykowana Profesorowi Dieterowi Martiny*, Warszawa 2014.
- Kusiak-Winter R., *Umowy miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Ustrojowe konsekwencje umów w administracji – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008.
- Łazutka P., *Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej*, w niniejszym tomie.
- Maciejewski M., *Administracyjne prawo międzynarodowe. Zagadnienia definicyjne*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Miłosz-Augustowska J., *Współpraca instytucjonalna na pograniczu polsko-niemieckim – stare narzędzia, nowe wyzwania. Transgraniczne doświadczenia samorządów w kontekście wyborów regionalnych*, „Biuletyn Niemiecki” 2014, Nr 53.
- Nawrot O., Sykuna S., Zajadło J. (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, Warszawa 2012.
- Niedobitek M., *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. Bund Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Tübingen 2001.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994.
- Oehm M., *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, Münster 1982.
- Pichlak M., *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Schoof P., [w:] J. Beck (red.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung. Ein Erfahrungsaustausch*, Berlin-Kehl 2014.
- Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.

- Skorupska A., *Współpraca samorządowa na pograniczu polsko-czeskim*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Policy Paper 2014, Nr 17 (100).
- Szewc T., *Status Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 6.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008.
- Woźniak M., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005.
- Zieliński M., *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 9.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.