

Jacek JAŚKIEWICZ 

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

jtjaskiewicz@hotmail.com

OGRANICZANIE BARIER PRAWNYCH I ADMINISTRACYJNYCH W POLITYCE TRANSGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRACT

Resolving Legal and Administrative Obstacles in the EU Cross-border Policy

In the face of the crises in the European Union, it has become necessary to review the EU cohesion policy. This new approach can be seen in the recently introduced solutions, which are aimed at the development of cross-border regions and the elimination of disproportions between them. However, they are not effective enough. Therefore, it is proposed to use further instruments in order to enforce changes in the legal and institutional environment in the regions. This idea is extended in the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context, which enables a direct application of law of one member state in a cross-border region of the neighbouring country. The functioning of such mechanism will be a test of the durability of European integration and at the same time will verify if the Polish legal and political system belongs to modern Europe.

Keywords: EU law, cohesion policy, cross-border policy

Słowa kluczowe: prawo unijne, polityka spójności, polityka transgraniczna

POLITYKA TRANSGRANICZNA UNII EUROPEJSKIEJ

Istotą polityki transgranicznej Unii Europejskiej (UE) jest redystrybucja części dochodów budżetowych wspólnoty w celu wspierania słabiej rozwiniętych regionów przygranicznych położonych na terytorium UE. Koncepcja tej polityki wyłoniła się w procesie kształtowania się wspólnotowej polityki spójności, a u jej źródeł leżą postanowienia Traktatu rzymskiego i zawarta w nim proklamacja wzywająca państwa członkowskie i instytucje unijne do wzmocnienia ekonomicznej i społecznej spójności Wspólnoty Europejskiej i jej regionów¹. Wyrazem nowego podejścia do polityki transgranicznej stało się jednak wprowadzenie do traktatów unijnych, na mocy postanowień Traktatu z Maastricht oraz Traktatu lizbońskiego, zasad i przepisów mających na celu rozwój zacofanych regionów i likwidację występujących między nimi dysproporcji ekonomicznych i społecznych².

Realizacja priorytetów polityki transgranicznej opiera się na tych samych zasadach integracyjnych, które formułuje się dla polityki spójności i w jej ramach polityki regionalnej³. Priorytetami tych polityk są wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, ochrona środowiska i zasobów naturalnych, konkurencyjność i innowacyjność. W aktualnym kształcie polityka transgraniczna obejmuje zespół działań mających na celu wyrównywanie różnic społecznych lub ekonomicznych oraz rozwój potencjału gospodarczego, intelektualnego i kulturowego na obszarach przygranicznych, w tym przede wszystkim regionów zacofanych i dotkniętych strukturalnymi problemami społecznymi⁴. Cele unijnej polityki transgranicznej koncentrują się wokół następujących założeń kierunkowych wyznaczonych w „Strategii Europa 2020”⁵, zmierzających do:

¹ Tekst zawierający proklamację, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>, 12 V 2020.

² Zasady te znajdują odzwierciedlenie w aktualnej treści Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 X 2012, por. w szczególności art. 174-177 oraz protokół nr 28. Zmiany te należy wiązać z reakcją na zjawiska kryzysowe i wzmocnieniem interwencjonizmu, por. K.A. Wojtaszczyk, *Determinanty pozycji państw członkowskich Unii Europejskiej w ich poszukiwaniu nowych strategii i mechanizmów integracji europejskiej*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, R. Podgórzńska, Szczecin 2017, s. 39.

³ Szerzej: J. Jaśkiewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej a krajowa polityka rozwoju*, [w:] *Polityka europejska. Wyzwania krajowe i międzynarodowe*, red. Z. Czachór, A. Jaskulski, Poznań 2019, s. 89 i n.; por. również K.A. Wojtaszczyk, *Prawny wymiar integracji europejskiej*, [w:] *Integracja europejska*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 137-140.

⁴ Szerzej na ten temat: *Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020*, [online] https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/communications/2010/regional-policy-contributing-to-smart-growth-in-europe-2020, 12 V 2020.

⁵ *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu Społecznemu*, 3 III 2010, (wersja ostateczna), [online] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, 12 V 2020.

- 1) poprawy spójności gospodarczej polegającej między innymi na wspieraniu i finansowaniu działań mających na celu poprawę infrastruktury regionów oraz ich potencjału ekonomicznego i osobowego;
- 2) zwiększenia konkurencyjności regionów i obszarów przygranicznych przez wspieranie i finansowanie badań naukowych, nowych technologii oraz rozwoju zawodowego i aktywizacji osób bezrobotnych w zacofanych lub mniej rozwiniętych regionach;
- 3) rozwoju partnerstwa terytorialnego przez wspieranie, promocję i finansowanie projektów transgranicznych i ponadlokalnych realizowanych przez regiony i obszary przygraniczne⁶.

EUROPEJSKA WSPÓŁPRACA TERYTORIALNA (EWT), INTERREG

Do najważniejszych instytucji i instrumentów polityki transgranicznej UE należą Europejska Współpraca Terytorialna oraz programy Interreg. Zgodnie z założeniami przyjętymi w programie Europejska Współpraca Terytorialna celem współpracy transgranicznej jest identyfikowanie i rozwiązywanie problemów występujących w regionach przygranicznych, takich jak słaba dostępność do nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych i infrastruktury transportowej, upadający lokalny przemysł, nieodpowiednie otoczenie biznesu, brak powiązań między lokalnymi i regionalnymi szczeblami administracji, niski poziom badań i innowacji oraz wykorzystania technologii informatycznych i komunikacyjnych, zanieczyszczenie środowiska, negatywne nastawienie do obywateli państw sąsiadujących⁷.

Europejska Współpraca Terytorialna obejmuje następujące obszary:

- 1) współpracę transgraniczną między przyległymi regionami w celu wspierania zintegrowanego rozwoju regionalnego między sąsiadującymi przygranicznymi regionami z co najmniej dwóch państw członkowskich, oddzielonymi granicą lądową lub morską, lub pomiędzy sąsiadującymi regionami przygranicznymi z co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego państwa trzeciego na granicach zewnętrznych Unii w zakresie innym niż objętym programami w ramach zewnętrznych instrumentów finansowych Unii;
- 2) współpracę transnarodową na większych terytoriach transnarodowych, obejmującą partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych, a także morską współpracę transgraniczną w przypadkach nieobjętych współpracą transgraniczną, w celu osiągnięcia wyższego poziomu integracji terytorialnej tych obszarów;
- 3) współpracę międzyregionalną w zakresie wymiany doświadczeń oraz wyników

⁶ J. Szlachta, *Ewolucja wsparcia regionów słabiej rozwiniętych przez Unię Europejską*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2017, nr 268, s. 9-25.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 XII 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna”, Dz.U. L 347 z dnia 20 XII 2013.

analiz i ewaluacji, mającą na celu wzmacnianie skuteczności polityki regionalnej i jej instrumentów⁸.

Programy Interreg stanowią element EWT i zarazem instrumenty służące realizacji wspólnych działań oraz wymianie doświadczeń w zakresie polityki między podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi pochodzącymi z państw członkowskich UE. W ramach Interreg realizowane są trzy typy programów: transgraniczne (Interreg A), transnarodowe (Interreg B) i międzyregionalne (Interreg C). W ramach tych programów finansowane są różnego typu działania obejmujące projekty współpracy międzyregionalnej i partnerstwa różnych państw europejskich.

POTRZEBA ZWALCZANIA BARIER W POLITYCE TRANSGRANICZNEJ UE

Badania prowadzone w różnych państwach członkowskich UE dowiodły, że stosowanie instrumentów polityki transgranicznej ma zdecydowanie pozytywny wpływ na czynniki wzrostowe w obszarach objętych unijną interwencją. Przeprowadzony w ramach ewaluacji przegląd dynamiki rozwoju regionów przygranicznych wykazał, że na tle ogólnego wzrostu w obszarach objętych interwencjonizmem regiony przygraniczne osiągnęły słabsze wyniki gospodarcze niż pozostałe regiony państw członkowskich UE. Dlatego w treści programów i polityk sektorowych unijnej polityki spójności położono wzmocniony nacisk na mechanizmy koordynacyjne, mające na celu zwiększenie efektywności interwencji regionalnej i transgranicznej⁹. Jednak, co wykazały kolejne analizy i badania, zapewnienie należytej efektywności tych działań wymaga uzupełnienia systemu polityki spójności o mechanizmy i systemy zarządzania zdecentralizowane i powierzone większej dyskrecjonalności państw członkowskich lub ich regionów¹⁰. Również kryzysy dotyczące Unii, w tym ten największy związany z brexitem, spowodowały konieczność przeglądu całego systemu prawnoinstytucjonalnego unijnej polityki spójności, w tym polityki transgranicznej¹¹. Czynnikiem, które najtrudniej było uchwycić i zarazem poddać analizie, okazały się w szczególności warunki lokalne determinujące zdolności danych regionów do efektywnego absorbowania środków unijnych i zarazem ich inwestycyjnego wykorzystywania¹².

⁸ Por. art. 2 rozporządzenia (UE) nr 1299/2013.

⁹ *Cross-border Review*, [online] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review, 12 V 2020.

¹⁰ W. Molle, *Cohesion and Growth: is the European Union System Fit to Face the Challenges Beyond 2020?*, [w:] *Facing the Challenges in the European Union Re-thinking EU Education and Research for Smart and Inclusive Growth (EuInteg)*, red. E. Latoszek, Warszawa 2015, s. 239-256.

¹¹ R. Crescenzi, M. Giua, *One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States*, SERC Discussion Paper 230, [online] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/sercdp0230_rdd_eu.pdf, 12 V 2020.

¹² Komisja Europejska, powołując się na przeprowadzone na jej zlecenie badania, wskazuje, że wyeliminowanie 20% obecnych barier w regionach przygranicznych położonych przy granicach lądowych mogłoby zwiększyć PKB tych regionów o 2%.

Na bazie tych doświadczeń i analiz Komisja Europejska przygotowała we wrześniu 2017 r. raport, w którym za przyczyny istotnie ograniczające rozwój obszarów przygranicznych uznano bariery prawne oraz bariery związane z różnicami pomiędzy „kultuрами administracyjnymi” państw członkowskich¹³. W raporcie tym podkreślono, że ograniczeń tych nie da się przezwyciężyć dotychczas stosowanymi instrumentami i zaproponowano nowe rozwiązania. Polegać one miały na zredukowaniu barier ograniczających efektywność pomocy unijnej i zakłócających dynamikę rozwoju regionalnego przez ustanowienie mechanizmów „wymuszających” zmiany w środowisku prawnym lub administracyjnym w regionach.

Rozwinięciem tego pomysłu jest koncepcja ustanowienia specjalnej regulacji prawnej służącej eliminowaniu barier w regionach przygranicznych, sformalizowana na aktualnym etapie prac w postaci projektu rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym¹⁴. Realizacja celów i środków przewidzianych w rozporządzeniu EBPA ma wpłynąć na zwiększenie intensywności współpracy transgranicznej, służyć budowaniu więzi łączących społeczności lokalne w regionach przygranicznych i zarazem realizacji wspólnych przedsięwzięć dotyczących wszystkich istotnych aspektów życia społecznego w tych regionach – ochrony środowiska, infrastruktury, ochrony zdrowia, zatrudnienia, komunikacji itp.

Rozporządzenie EBPA ma znaleźć zastosowanie lokalne i odnosić się wyłącznie do regionów przygranicznych. Najważniejszym elementem mechanizmu realizowanego przez przepisy tego rozporządzenia jest ustanowienie na poziomie unijnym regulacji prawnej, która umożliwiałaby bezpośrednie stosowanie przepisów jednego państwa członkowskiego w sąsiednim państwie członkowskim, za zgodą jego właściwych organów. Adresatem regulacji mają być przede wszystkim lokalne lub regionalne podmioty publiczne i prywatne. Rozporządzenie EBPA dopuszcza jednocześnie możliwość wdrażania innych instrumentów współpracy transgranicznej na poziomie międzyrządowym, regionalnym lub lokalnym.

Jeśli chodzi o rodzaj aktu i jego moc obowiązującą, projektująca rozważane rozwiązanie prawne Komisja Europejska, uznając wagę problemu i zarazem mając na względzie efektywność stosowanych instrumentów, zaproponowała dla niego formę rozporządzenia, a więc najwyższego w hierarchii prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej aktu normatywnego o bezpośrednim zastosowaniu i skutku w każdym z państw członkowskich. W motywach projektu rozporządzenia EBPA podkreślono, że zalecenie nie byłoby w tym przypadku najskuteczniejszym instrumentem, ponieważ zalecenia nie mają mocy wiążącej, natomiast przyjęcie formy dyrektywy, wymagającej transpozycji przez państwa członkowskie, mogłoby prowadzić do powstania różnic

¹³ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE*, 20 IX 2017, [online] <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PL/COM-2017-534-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>, 12 V 2020.

¹⁴ Tekst wniosku i projektu rozporządzenia dostępny [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373&from=pl>, 12 V 2020. Projekt rozporządzenia cytowany dalej jako „rozporządzenie EBPA”.

systemowych ograniczających cele lub skutki projektowanego rozwiązania i generujących dodatkowe koszty.

MECHANIZMY ELIMINOWANIA BARIER PRAWNYCH I ADMINISTRACYJNYCH W REGIONACH TRANSGRANICZNYCH

Istotą projektu rozporządzenia EBPA jest wprowadzenie prawnej możliwości stosowania w jednym państwie członkowskim, w odniesieniu do danego regionu transgranicznego, przepisów prawa innego państwa członkowskiego, ze względu na powstające bariery utrudniające realizację jakiegoś wspólnego projektu (możliwość tę określa się w rozporządzeniu jako „mechanizm”)¹⁵. Pojęcie „wspólny projekt” ujęte jest bardzo szeroko i elastycznie, bowiem oznacza „dowolny element infrastruktury mający wpływ na dany region transgraniczny lub dowolną usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym w danym regionie transgranicznym”¹⁶. Zakres terytorialny zastosowania rozporządzenia EBPA obejmuje wspólne regiony przygraniczne przy granicach lądowych¹⁷.

Pod względem przedmiotowym (zastosowania mechanizmów eliminujących bariery) przepisy rozporządzenia EBPA odnoszą się nie tylko do sfery określanej jako „prawo” (w rozumieniu pozytywnym czy kontynentalnym), ale również do sfery określanej w pozytywistycznej doktrynie jako „stosowanie prawa”¹⁸. Zgodnie bowiem z przyjętym w rozporządzeniu EBPA założeniem przez „przepis prawa” rozumie się „każdy przepis prawny lub administracyjny, zasadę lub praktykę administracyjną stosowaną w kontekście wspólnego projektu, przyjęty lub wdrożony przez organ prawodawczy lub wykonawczy”¹⁹. W takim też kontekście należy ocenić występowanie w danym przypadku „bariery prawnej”, którą jest również „każdy przepis prawa dotyczący planowania, rozwoju, obsady personelu, finansowania lub funkcjonowania wspólnego projektu, który utrudnia realizację własnego potencjału regionu przygranicznego w ramach kontaktów transgranicznych”²⁰.

Projekt rozporządzenia EBPA wprowadza dwa mechanizmy (opcje), których celem jest eliminacja barier – w obu przypadkach skutkujące tym samym efektem, czyli

¹⁵ Por. art. 1 projektu rozporządzenia EBPA.

¹⁶ Por. art. 3 pkt 2 projektu rozporządzenia EBPA.

¹⁷ Projekt rozporządzenia, w art. 2, dookreśla te regiony przez odniesienie do klasyfikacji NUTS – jako podregiony (NUTS 3). Por. rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 XI 2016 zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. Urz. UE L 322 z 29 XI 2016.

¹⁸ W kategorii tej należy również umieścić stanowienie i stosowanie aktów prawa wewnętrznego, różnego typu aktów o charakterze wykonawczym, także źródeł nienależących *stricte* do systemu prawa powszechnie obowiązującego.

¹⁹ Por. art. 3 pkt 3 projektu rozporządzenia EBPA.

²⁰ Por. art. 3 pkt 4 projektu rozporządzenia EBPA.

zastosowaniem przepisów prawa innego państwa (w podanym wyżej znaczeniu) na obszarze przygranicznym państwa sąsiedniego. Pierwszym z nich jest zawarcie przez strony (państwa sąsiadujące) europejskiego zobowiązania transgranicznego (określanego w projekcie jako „Zobowiązanie”), którego wynikiem jest obowiązywanie przepisów prawa państwa członkowskiego na wskazanym w zobowiązaniu obszarze przygranicznym państwa sąsiedniego (tzw. samowykonalność). Drugą opcją jest złożenie przez jedno z państw członkowskich europejskiego oświadczenia transgranicznego (określanego w projekcie jako „Oświadczenie”). Polega ono na tym, że organ państwa członkowskiego składającego Oświadczenie zobowiązuje się, iż państwo w określonym terminie podejmie prace legislacyjne służące przeprowadzeniu niezbędnych zmian w prawodawstwie krajowym, prowadzące do obowiązywania i możliwości stosowania prawa sąsiadującego państwa członkowskiego we wskazanym w oświadczeniu zakresie.

Wybór jednej albo drugiej opcji należy wyłącznie do państwa członkowskiego. Zastosowanie mechanizmów wskazanych w rozporządzeniu EBPA jest subsydiarne w tym sensie, że zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie mogą postanowić o stosowaniu mechanizmu ustanowionego w rozporządzeniu lub stosowania w jego miejsce innych skutecznych środków służących eliminowaniu barier prawnych w relacjach transgranicznych²¹.

Projekt rozporządzenia EBPA szczegółowo reguluje procedurę podejmowania Zobowiązania lub złożenia Oświadczenia²². W obu przypadkach procedura ta polega na sporządzeniu i przedłożeniu dokumentu inicjującego przygotowanego przez „Inicjatora”, a więc podmiot, który napotkał w swoim działaniu i zidentyfikował barierę prawną i w związku z tym domaga się jej eliminacji. Dokument inicjujący podlega analizie organów państwa członkowskiego, którego problem dotyczy, i w razie uznania podanych przez Inicjatora racji organ wyznaczony przez państwo członkowskie sporządza projekt Zobowiązania albo Oświadczenia. Końcowym etapem jest przyjęcie (wdrożenie) Zobowiązania albo Oświadczenia przez właściwe organy prawodawcze państwa członkowskiego.

Krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia procedury jest szeroki. Inicjatorem procedury może być podmiot publiczny lub prywatny, niezależnie od jego formy organizacyjnej, odpowiedzialny za uruchomienie lub uruchomienie i wdrożenie wspólnego projektu. Uprawnienie to mają również organy władzy publicznej lub organy administracyjne w danym regionie transgranicznym, podmiot utworzony do celów współpracy transgranicznej, mający siedzibę w danym regionie transgranicznym albo przynajmniej częściowo obejmujący ten region lub też organizacja utworzona w imieniu regionów transgranicznych. Inicjatorami może być również kilka podmiotów działających wspólnie.

Z uwagi na specyfikę przedmiotu regulacji i stosowanych w niej mechanizmów rozporządzenie EBPA przewiduje powołanie specjalnych instytucji określanych jako Transgraniczne Punkty Koordynacyjne²³. Do zadań tej instytucji należy w szczególności:

²¹ Por. art. 4 projektu rozporządzenia EBPA.

²² Por. art. od 8 do 17 projektu rozporządzenia EBPA.

²³ Punkty krajowe albo punkty regionalne w przypadku państw o ustroju federacyjnym, por. art. 5 projektu rozporządzenia EBPA.

- 1) wdrażanie procedury zastosowania mechanizmów przewidzianych w rozporządzeniu EBPA;
- 2) koordynowanie przygotowania, podpisania, wdrożenia i monitorowania wszystkich Zobowiązań i Oświadczeń odnoszących się do terytorium jego państwa członkowskiego;
- 3) utworzenie i utrzymywanie bazy danych obejmującej wszystkie transgraniczne punkty koordynujące na terytorium jego państwa członkowskiego;
- 4) współpraca z transgranicznymi punktami koordynującymi w sąsiadujących państwach członkowskich, o ile takie zostały utworzone, oraz z transgranicznymi punktami koordynującymi innych jednostek terytorialnych posiadających uprawnienia prawodawcze ich państwa członkowskiego lub innego państwa członkowskiego;
- 5) współpraca i wspieranie Komisji Europejskiej w zakresie bazy danych dotyczącej Zobowiązań i Oświadczeń.

Kompetencje Transgranicznego Punktu Koordynacyjnego są kluczowe dla identyfikacji i dalszego losu procedury przewidzianej w rozporządzeniu EBPA. Choć to inicjator zgłaszający istnienie bariery prawnej utrudniającej realizację transgranicznego przedsięwzięcia rozpoczyna procedurę przez wskazanie ograniczenia w konkretnym przypadku, to jednak tylko Transgraniczny Punkt Koordynacyjny weryfikuje występowanie tej bariery, jej istotność w podanym przypadku oraz decyduje o uruchomieniu procedury wdrażania Zobowiązania lub Oświadczenia. Takie rozwiązanie pozwala na zachowanie swobody odpowiedniej władzy państwowej w ocenie tego, czy w danym przypadku rzeczywiście występuje bariera prawna sygnalizowana przez inicjatora. W razie przyjęcia Zobowiązania lub Oświadczenia Transgraniczny Punkt Koordynujący zobowiązującego się państwa członkowskiego powiadamia Transgraniczny Punkt Koordynujący przekazującego państwa członkowskiego i unijny punkt koordynujący oraz monitoruje procedurę i terminowość realizacji tych mechanizmów²⁴.

W celu zapewnienia jednolitych warunków wykonywania rozporządzenia EBPA Komisji Europejskiej przyznano uprawnienia dotyczące ustanowienia bazy danych oraz zasad dotyczących jej utrzymywania, ochrony danych i modelu służącego do przekazywania przez transgraniczne punkty koordynujące informacji o wdrażaniu i stosowaniu mechanizmu.

Rozporządzenie EBPA określa również warunki i zakres ochrony prawnej wynikającej z przyjętego Zobowiązania lub Oświadczenia. Każda osoba zamieszkała na terytorium objętym Zobowiązaniem lub Oświadczeniem albo niezamieszkała na tym terytorium, lecz przynajmniej korzystająca z usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na nim, która uważa się za pokrzywdzoną w następstwie działań lub zaniedbań wynikających z zastosowania – zgodnie z Zobowiązaniem lub Oświadczeniem – przepisu prawa przekazującego państwa członkowskiego, uprawniona jest do dochodzenia swoich roszczeń przed sądami zobowiązującego się państwa

²⁴ Por. art. 18 do 20 projektu rozporządzenia EBPA.

członkowskiego²⁵. Z regulacji tej wynika, że w odniesieniu do Zobowiązań i Oświadczeń prawo sąsiadującego państwa członkowskiego stosuje się w zobowiązującym się państwie członkowskim jako włączone do jego krajowego prawodawstwa. Ochrona prawna powinna zatem być realizowana przez sądy zobowiązującego się państwa członkowskiego nawet wówczas, gdy dana osoba zgodnie z prawem zamieszkuje w państwie członkowskim przekazującym. Podobne rozwiązanie przewidziano w przypadku roszczeń kierowanych przeciwko państwu członkowskiemu, które wydało kwestionowany akt administracyjny.

Odrębna ochrona prawna dotyczy roszczeń wynikających z monitorowania stosowania przez państwa członkowskie Zobowiązań i Oświadczeń. Zgodnie przepisami projektu rozporządzenia EBPA jeżeli właściwy organ przekazujący przyjął na siebie monitorowanie stosowania przepisów prawa przekazującego państwa członkowskiego obowiązujących na danym obszarze, to właściwe do rozpoznawania roszczeń wynikających ze wszelkich działań lub zaniechań tego organu są sądy tego państwa członkowskiego, w którym osoby te zgodnie z prawem zamieszkują. Jeżeli jednak właściwy organ przekazujący nie może działać we własnym imieniu, lecz wyłącznie w imieniu właściwego organu zobowiązującego się, wówczas właściwe będą sądy państwa członkowskiego zobowiązującego, niezależnie od tego, gdzie dana osoba zamieszkuje lub ma siedzibę²⁶. Rozporządzenie EBPA nie pozbawia jednak obywateli korzystania z ich krajowych praw i środków służących zaskarżaniu rozstrzygnięć organów publicznych będących stronami Zobowiązania lub Oświadczenia. W tych przypadkach sądami właściwymi są sądy państwa członkowskiego, z którego prawa wewnętrznego wynika prawo do środka odwoławczego.

RECEPCJA MECHANIZMÓW OGRANICZAJĄCYCH BARIERY PRAWNE I ADMINISTRACYJNE W PERSPEKTYWIE KRAJOWEJ

Choć zakres zastosowania rozporządzenia EBPA ma charakter lokalny i czasowy – ograniczony do regionów przygranicznych i dotyczący konkretnych barier, to możliwość stosowania na terytorium jednego państwa członkowskiego przepisów prawa innego państwa członkowskiego stanowi normatywne i polityczne *novum* w polityce UE. Chodzi tu bowiem nie tylko o funkcjonowanie prawa krajowego i wspólnego wszystkim państwom członkowskim prawa unijnego w harmonijnej koegzystencji, lecz o możliwość obowiązywania i stosowania w wewnętrznym systemie prawa na terytorium jednego państwa – prawa wewnętrznego drugiego państwa. W projektowanym rozwiązaniu zastosowanie prawa obcego przez dane państwo członkowskie nie będzie jednak wymuszone, lecz dobrowolne i motywowane pragmatycznymi przesłankami ekonomicznymi i socjalnymi, które, po zweryfikowaniu i ocenie konkretnych przypadków, uzasadnią wnioski, że zastosowanie mechanizmów wskazanych w rozporządzaniu EBPA

²⁵ Por. art. 21 projektu rozporządzenia EBPA.

²⁶ Por. art. 21 i art. 22 projektu rozporządzenia EBPA.

przyniesie realny pożytek nie tylko zainteresowanej stronie (inicjatorowi), ale społeczności całego regionu przygranicznego, a w szerszej perspektywie temu państwu członkowskiemu, które zgadza się na terytorialne i czasowe ograniczenie swojej suwerenności.

Ograniczenie, któremu podlega suwerenność państwa członkowskiego, nie jest zatem duże i podlega jego pełnej kontroli, bo to wyłącznie państwo członkowskie decyduje zarówno o wprowadzeniu danego mechanizmu – Zobowiązania lub Oświadczenia – jak również o tym, jakie bariery prawne i administracyjne mogą być w ten sposób wyeliminowane. Ze względów na zagwarantowaną w projekcie rozporządzenia EBPA dyskrecjonalność w ocenie potrzeby uruchomienia procedury przewidzianej przepisami rozporządzenia EBPA i wdrożenia zawartych tam mechanizmów trudno zatem doszukiwać się w tej regulacji wad i zagrożeń o charakterze prawnokonstytucyjnym²⁷. Niemniej jest to rozwiązanie wywołujące opór zwłaszcza w doktrynach opartych na mocno akcentowanej suwerenności państw członkowskich UE.

Obrazuje to debata prowadzona na forum Komisji Europejskiej, podczas której przedstawiciele niektórych państw, w tym Polski, postulowali potrzebę silniejszego zaakcentowania dobrowolnego charakteru mechanizmów rozporządzenia EBPA, podnosząc zastrzeżenia konstytucyjne co do możliwości pełnej funkcjonalności rozwiązań w nim przewidzianych. W szczególności chodziło tu o mechanizm Zobowiązania i jego relację do postanowień konstytucji krajowych, które, tak jak Konstytucja RP, nie przewidują źródła prawa powszechnie obowiązującego opartego na konstrukcji Zobowiązania. W dyskusji na temat projektu podkreślono, że większość państw członkowskich będzie prawdopodobnie musiała najpierw przyjąć zmiany w swoim prawodawstwie umożliwiające ich właściwym organom zawarcie Zobowiązania, które pozwoliłoby im stosować przepisy prawa sąsiadującego państwa członkowskiego zamiast derogowanych regulacji krajowych²⁸. Drugie z rozwiązań, wymagające „tradycyjnej” ścieżki legislacyjnej, budziło już zdecydowanie mniej kontrowersji i zastrzeżeń²⁹.

Problem stosowności i funkcjonowania rozporządzenia EBPA w danym państwie członkowskim jest jednak szerszy niż sprawa formalnego obowiązywania i relacji prawa obcego państwa do prawa krajowego. Projektowane w tym akcie rozwiązania stanowią bowiem kolejny krok w kierunku ściślejszej integracji UE. Istotnym elementem tego procesu jest to, że kwestie obowiązywania i stosowania mechanizmów przewidzianych w rozporządzeniu EBPA należy postrzegać nie tylko przez pryzmat formalnych relacji między źródłami prawa, lecz również w perspektywie relacji i barier powstających między formalnymi a nieformalnymi źródłami prawa (prawem powszechnie obowiązującym a tzw. *soft law*) oraz relacji między prawotwórstwem a praktyką prawniczą

²⁷ Warto zauważyć, że w obszarze norm prawa międzynarodowego znane są przypadki regionalizacji przepisów prawnych, por. C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. 1, Warszawa 2019, s. 32 i n.

²⁸ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 14 II 2019 w sprawie projektu rozporządzenia, [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/02-14/0118/P8_TA-PROV\(2019\)0118_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/02-14/0118/P8_TA-PROV(2019)0118_PL.pdf), 12 V 2020.

²⁹ Informacja o udziale RP w pracach UE dotyczących projektu rozporządzenia (druk nr 3145) dostępna [online] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3145>, 12 V 2020.

(legislacją a stosowaniem prawa). Zgodnie bowiem z intencją i celami rozporządzenia EBPA „barierą prawną” są przepisy prawa rozumiane tradycyjnie jako element uchwalonego w formalnym trybie aktu prawnego, inne akty normatywne, a także wykładnia i stosowanie prawa (np. przez organy administracji lub sądy). Zatem nie tylko treść obcego prawa pozytywnego, lecz wyznaczająca jego wszelkie operacyjne zastosowania wykładnia i praktyka ma być, w intencji projektu, wzorcem oceny systemu prawa krajowego (*sensu largo*) z punktu widzenia tego, czy powoduje powstawanie konkretnych barier prawnych w obrocie transgranicznym.

PODSUMOWANIE

W perspektywie programowej i finansowej polityki spójności UE planowanej na kolejne lata przewiduje się zmiany i silniejsze ukierunkowanie wydatkowania środków unijnych na regiony i obszary przygraniczne. Takie podejście, jako dające większą swobodę państwom członkowskim i sprzyjające dostosowaniu unijnej polityki spójności do potrzeb lokalnych, stanowić ma oczekiwane uzupełnienie dotychczasowego systemu. Wyrazem tego elastycznego i zdecentralizowanego podejścia i zarazem wzmocnienia znaczenia polityki transgranicznej UE jest projektowane rozporządzenie EBPA i przewidziane w nim mechanizmy sprowadzające się do możliwości bezpośredniego stosowania prawa jednego państwa członkowskiego w regionie transgranicznym drugiego państwa sąsiedniego, co jest rozwiązaniem nowatorskim i budzącym opór w niektórych doktrynach. Nowością jest również to, że przedmiotem projektowanych w rozporządzeniu EBPA mechanizmów jest nie tylko prawo pozytywne państw członkowskich (akty prawa powszechnie obowiązujące), ale również akty prawa wewnętrznego, akty *soft law* i dotycząca tych wszystkich, mniej lub bardziej sformalizowanych, źródeł prawa praktyka. Mając na względzie specyfikę krajowej kultury prawnej i jej doktrynalną charakterystykę, funkcjonowanie mechanizmów rozporządzenia EBPA można traktować jako swoisty poligon doświadczalny służący testom trwałości idei integracji europejskiej i polskiego systemu prawnopolitycznego z punktu widzenia jego przynależności do kultury nowoczesnej Europy.

BIBLIOGRAFIA

- Crescenzi R., Giua M., *One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States*, SERC Discussion Paper 230, [online] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/sercdp0230_rdd_eu.pdf.
- Cross-border Review*, [online] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review.
- EUROPA 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (wersja ostateczna), [online] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>.

- Informacja o udziale RP w pracach UE dotyczących projektu rozporządzenia (druk nr 3145), [online] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3145>.
- Jaśkiewicz J., *Polityka spójności Unii Europejskiej a krajowa polityka rozwoju*, [w:] *Polska polityka europejska. Wyzwania krajowe i międzynarodowe*, red. Z. Czachór, A. Jaskulski, Poznań 2019.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE”*, 20 IX 2017, [online] <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PL/COM-2017-534-F1-PL-MAIN-PART-1.PDFW>.
- Mik C., *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. 1, Warszawa 2019.
- Molle W., *Cohesion and Growth: Is the European Union System Fit to Face the Challenges Beyond 2020?*, [w:] *Facing the Challenges in the European Union Re-thinking EU Education and Research for Smart and Inclusive Growth (EuInteg)*, red. E. Latoszek, Warszawa 2015.
- Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020*, [online] https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/communications/2010/regional-policy-contributing-to-smart-growth-in-europe-2020.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 14 II 2019 w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym, [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/02-14/0118/P8_TA-PROV\(2019\)0118_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/02-14/0118/P8_TA-PROV(2019)0118_PL.pdf).
- Szlachta J., *Ewolucja wsparcia regionów słabiej rozwiniętych przez Unię Europejską*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2017, nr 268.
- Wojtaszczyk K.A., *Determinanty pozycji państw członkowskich Unii Europejskiej w ich poszukiwaniu nowych strategii i mechanizmów integracji europejskiej*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, Szczecin 2017.
- Wojtaszczyk K.A., *Prawny wymiar integracji europejskiej*, [w:] *Integracja europejska*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011.

Jacek JAŚKIEWICZ – dr nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Autor publikacji z zakresu polityki prawa, prawa administracyjnego i prawa Unii Europejskiej.