

BARBARA KOWALCZYK

ORCID: 0000-0001-8012-1985

Uniwersytet Wrocławski
barbara.kowalczyk@uwr.edu.pl

ŁUKASZ PRUS

ORCID: 0000-0002-0990-3666

Uniwersytet Wrocławski
lukasz.prus@uwr.edu.pl

Wspólne inspekcje organów administracji państw członkowskich UE

Abstrakt: Artykuł dotyczy wspólnych inspekcji przeprowadzanych przez organy państw członkowskich w UE w ramach współpracy administracyjnej. Można je określić mianem operacji transgranicznych, które należy rozumieć jako działania wykonawcze (stosowanie, egzekwowanie prawa), podczas których urzędnicy (pracownicy, funkcjonariusze) z jednego państwa członkowskiego UE (współ)działają na terytorium innego państwa. Współpraca transgraniczna jest wyrazem wspólnej (dzielonej) odpowiedzialności państw członkowskich za zapewnienie efektywnego wykonywania prawa UE.

Słowa kluczowe: administracja UE, inspekcja.

Wprowadzenie

Inspekcja jest pojęciem dobrze znanym prawu administracyjnemu i publicznemu prawu gospodarczemu. W ujęciu instytucjonalnym oznacza wyspecjalizowany organ realizujący zadania z zakresu policji administracyjnej¹, w ujęciu

¹ Zob. T. Długosz *et al.*, *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 704–705.

zaś funkcjonalnym jest rodzajem kontroli przeprowadzanej na miejscu w celu zgromadzenia informacji, a zatem instrumentem wykorzystywanym w obszarze realizacji funkcji zarówno policyjnej, jak i reglamentacyjnej, które należą do podstawowych funkcji wykonywanych przez organy państwa w sferze życia społecznego, także w sferze gospodarki².

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przekazały na rzecz tej organizacji „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku³), w tym realizację funkcji policyjnej i reglamentacyjnej. Dlatego też niezależnie od inspekcji przeprowadzanych przez organy państw członkowskich zgodnie z prawem krajowym organy administracji UE mają kompetencję do prowadzenia kontroli na miejscu w celu zgromadzenia informacji. Inspekcje są również ważnym instrumentem współpracy administracyjnej organów państw członkowskich i organów UE.

Tytuł publikacji dedykowanej prof. Tadeuszowi Kocowskiemu skłania do zajęcia się pewną innowacją w zakresie współczesnych funkcji państwa wobec gospodarki, mianowicie wspólnymi inspekcjami realizowanymi w ramach współpracy administracyjnej organów państw członkowskich UE. Takie inspekcje z racji ich istoty można określić mianem operacji transgranicznych (*cross-border operations*), które należy rozumieć jako działania wykonawcze (stosowanie, egzekwowanie prawa), podczas których urzędnicy (pracownicy, funkcjonariusze) z jednego państwa członkowskiego (współ)działają na terytorium innego państwa⁴. Ich celem, a zarazem cechą odróżniającą od innych form transgranicznej współpracy, jest bezpośredniość dostępu do informacji, ich pozyskiwania i przekazywania. Z tego też względu transgraniczne wspólne inspekcje należą do form współpracy przełamujących terytorialne ograniczenia działania administracji publicznej.

1. Inspekcje w prawie UE

Inspekcje są faktycznie częścią wszystkich obszarów aktywności administracji publicznej w UE. Łączą się one przede wszystkim z gromadzeniem i wymianą informacji, a ich rezultaty stanowią materiał dowodowy w postępowaniach prowadzonych przez właściwe organy. Wszystkie aspekty współpracy administracyjnej — informacyjne, proceduralne i instytucjonalne — zawarte są w prawnej instytucji inspekcji. Horyzontalne i wertykalne relacje zachodzące w ramach inspekcji dają podstawę do określenia europejskiej przestrzeni administracyjnej

² *Ibidem*, s. 686 n.

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁴ Council of the European Union, *Manual on Cross-Border Operations*, 10505/4/09, REV 4, Brussels 14.12.2009, s. 6, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10505-2009-REV-4/en/pdf> (dostęp: 17.01.2022).

jako „administracyjnej unii dochodzeń i inspekcji” (*Administrative Union of Investigation and Inspection*)⁵. Zdaniem autora tego określenia, Francisca Velasca, można mówić o tego rodzaju unii, mając na względzie, że UE to w istocie „europejska unia administracyjna” (*European Administrative Union*). Wprowadzenie tego pojęcia oznacza stworzenie analitycznych ram dla rozstrzygnięcia istotnych kwestii wynikających z prowadzenia inspekcji, takich jak: proceduralny status podmiotów kontrolowanych w ramach postępowania prowadzonego przez „zewnątrzną” władzę (unijny organ lub organ innego państwa); trudne do rozdzielenia w ramach jednej procedury kontrolnej działania podejmowane przez organy z różnych jurysdykcji, co jest jednak niezbędne do ustalenia, jakie przepisy mają zastosowanie, jaki sąd jest właściwy do dokonania kontroli i ewentualnie jak rozkłada się ciężar odpowiedzialności za szkody⁶.

Regulacja prawna odnośnie do inspekcji jest rozproszona, zawarta w aktach prawa UE i krajowego (przy czym krajowe regulacje muszą spełniać warunki efektywności i równoważności⁷), przez co występuje znaczne zróżnicowanie sektorowe. Projekt modelowego kodeksu postępowania administracji UE ReNEUAL⁸ skupia się na inspekcjach jako jednym z głównych instrumentów gromadzenia informacji, służąc tym samym za przewodnik po podstawowych zasadach funkcjonowania tego rodzaju współpracy⁹. Inspekcje są częścią procesu wydawania decyzji, mechanizmem kontroli stosowanym wobec obywateli lub przedsiębiorstw w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z prawa UE. Mogą być także instrumentem realizowania nadzoru organów UE badających przestrzeganie prawa UE przez krajowe organy państw członkowskich¹⁰. Często oba poziomy są z sobą ściśle powiązane.

⁵ F. Velasco, *Inspection and Evidence in European Cooperative Decision-Making Process*, [w:] *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, red. M. Ruffert, Zutphen 2016, s. 109.

⁶ *Ibidem*, s. 109. Są to te same problemy, które pojawiają się przy analizie procedur złożonych (kompozytowych).

⁷ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 421 i cytowane orzecznictwo.

⁸ *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski *et al.*, red. wyd. polskiego M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, przeł. M. Ziental, P. Drobek, Warszawa 2015, s. 118–119.

⁹ Zróżnicowanie sektorowe nie pozwala na przedstawienie kompleksowego zbioru zasad mającego zastosowanie do wszystkich aspektów inspekcji. Z tego względu skoncentrowano się na zbiorze podstawowych zasad dotyczących obowiązków urzędników państw członkowskich i UE wynikających ze współpracy (zob. *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 119). Odnośnie do ogólnych zasad przeprowadzania inspekcji w kontekście praw podmiotów kontrolowanych zob. też A. David, *Inspections as an Instrument of Control of Implementation in the European Composite Administration*, [w:] *The European Composite Administration*, red. O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold, Cambridge 2011, s. 371 n.; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *op. cit.*, s. 433.

¹⁰ *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 118–119. Zob. też A. David, *op. cit.*, s. 359.

Inne nazwy, którymi posługuje się prawodawca unijny, to kontrole przeprowadzane na miejscu i wizyty monitorujące. W zakresie inspekcji UE autorzy modelowego kodeksu wyróżnili cztery formy współpracy:

1. organy administracji UE przeprowadzają inspekcję na terytorium państwa członkowskiego w celu wypełnienia swoich obowiązków i wymagają współpracy jednego lub więcej państw członkowskich¹¹;
2. państwo członkowskie przeprowadza inspekcję na swoim terytorium w celu wykonania zadań, które mają wymiar europejski;
3. kilka państw członkowskich przeprowadza wspólną inspekcję w celu wykonania swoich zadań;
4. organ administracji UE albo państwa członkowskiego zwraca się do innego państwa członkowskiego z prośbą o przeprowadzenie inspekcji w celu wykonania swojego zadania¹².

2. Wspólne inspekcje organów krajowej administracji publicznej

Wskutek utworzenia rynku wewnętrznego i likwidacji granic wewnętrznych w UE tradycyjne funkcje organów administracji krajowej (reglamentacyjna i policyjna) musiały ulec aktualizacji. Dominujący motyw regulowania w prawie UE wspólnych inspekcji organów państw członkowskich nadal wiąże się z zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powodem transgranicznego współdziałania w tym zakresie jest potrzeba realizacji wspólnego interesu w ramach podziału odpowiedzialności organów państw członkowskich i UE¹³.

Rozbudowaną regulację odnoszącą się do współpracy administracyjnej, w tym wspólnych inspekcji, zawiera rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej:

¹¹ Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 roku w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.Urz. z 15.11.1996, L 292/2).

¹² *ReNEUAL. Model kodeksu...*, s. 122. Inspiracją było proponowane w 2012 roku uregulowanie wspólnych operacji organów nadzorczych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych; zob. art. 56. „Wspólne operacje organów nadzorczych” wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (tekst mający znaczenie dla EOG), 25.01.2012, COM(2012) 11 final.

¹³ A. David, *op. cit.*, s. 364.

RODO)¹⁴. Wspólne operacje, o których mowa w art. 62 RODO, najczęściej będą wspólnymi inspekcjami w przyjętym w niniejszym artykule znaczeniu: „Wspólna operacja ma miejsce w przypadku połączenia sił dwóch lub większej liczby ON [organów nadzorczych — B.K., Ł.P.] w celu działania na rzecz osiągnięcia wspólnie uzgodnionego celu. W tym celu organy nadzorcze udostępniają swoje zasoby, w tym umiejętności i personel”¹⁵.

Materialną podstawą wspólnych operacji może być transgraniczność czynności przetwarzania danych osobowych, ta forma współpracy nie ogranicza się jednak do przypadków transgranicznych¹⁶. W sprawach objętych mechanizmem kompleksowej współpracy¹⁷ wiodący organ nadzorczy¹⁸ może w dowolnym momencie uznać za konieczne przeprowadzenie wspólnej operacji¹⁹, „w szczególności w celu przeprowadzenia postępowania lub monitorowania wdrażania środka dotyczącego administratora lub podmiotu przetwarzającego posiadającego jednostkę organizacyjną w innym państwie członkowskim”²⁰. Organ nadzorczy (oddelegowany pracownik) każdego z państw członkowskich, którego sprawa dotyczy²¹, ma prawo uczestniczyć we wspólnych operacjach. Wiodący organ nadzorczy zaprasza organ nadzorczy każdego z państw członkowskich do uczestnictwa we wspólnych operacjach i niezwłocznie odpowiada na wniosek organu nadzorczego dotyczący uczestnictwa.

W ramach mechanizmu kompleksowej współpracy wspólne operacje organów nadzorczych można postrzegać jako formę współpracy komplementarną do procedury złożonej, uregulowanej w art. 60 RODO, i formę wzajemnej pomocy, która wiąże się z przekroczeniem terytorialnych ograniczeń działania organów administracji publicznej. Uzgodnienie szczegółowych zasad współpracy, czasu

¹⁴ Dz.Urz. UE z 4.05.2016, L 119/1.

¹⁵ Dokument EROD w sprawie ram skoordynowanego egzekwowania prawa na mocy rozporządzenia 2016/679, przyjęty 20 października 2020 roku, s. 9, https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_documents_20201020_coordinatedenforcementframework_pl.pdf (dostęp: 15.01.2022).

¹⁶ *Ibidem*, s. 9.

¹⁷ Art. 60 RODO.

¹⁸ Według właściwości określonej w art. 56 rozporządzenia 2016/679 w odniesieniu do spraw o charakterze transgranicznym. Przepis ten odnosi się do koncepcji mechanizmu kompleksowej współpracy; zob. P. Drobek, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 927.

¹⁹ Doktryna przychyliła się do stanowiska, że wspólne operacje nie są obowiązkowe; zob. M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych. Współpraca administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, Warszawa 2017, s. 316–317. O dobrowolności prowadzenia wspólnych operacji można też mówić, gdy chodzi o działania w sprawach lokalnych; zob. P. Makowski, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie...*, s. 974.

²⁰ Art. 60 ust. 2 RODO.

²¹ Sprawa ma charakter transgraniczny i dotyczy różnych organów nadzorczych, jeżeli administrator lub podmiot przetwarzający mają jednostki organizacyjne w kilku państwach członkowskich lub jeżeli operacje przetwarzania mogą istotnie wpłynąć na znaczną liczbę osób, których dane dotyczą, w więcej niż jednym państwie członkowskim (zob. art. 62 ust. 2 RODO).

trwania wspólnej operacji, jej celu i zasobów personalnych pozostaje w gestii współpracujących organów i powinno znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu między nimi²².

Na terytorium państwa członkowskiego oddelegowany pracownik może uzyskać na mocy upoważnienia organu nadzorczego tego państwa uprawnienia do prowadzenia postępowań wyjaśniających — zgodnie z prawem państwa członkowskiego i za zgodą organu nadzorczego oddelegowującego pracownika²³. Jeżeli zezwala na to prawo państwa członkowskiego przyjmującego organu nadzorczego, organ może zezwolić członkom lub personelowi organu nadzorczego oddelegowującego pracownika na wykonywanie ich własnych uprawnień w zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających, zgodnie z prawem państwa rodzimego. Wszystkie działania pracownika oddelegowanego mogą być wykonywane wyłącznie pod kierownictwem i w obecności członków lub personelu przyjmującego organu nadzorczego. Członkowie lub personel organu nadzorczego oddelegowującego pracownika podlegają prawu państwa członkowskiego przyjmującego organu nadzorczego. Państwo członkowskie przyjmującego organu nadzorczego ponosi odpowiedzialność za czynności oddelegowanego z innego państwa personelu, w tym odpowiedzialność prawną za wszelkie szkody wyrządzone przez ten personel w trakcie operacji, zgodnie z prawem państwa członkowskiego, na którego terytorium ten personel działa. Państwo członkowskie, na którego terytorium została wyrządzona szkoda, naprawia ją na warunkach mających zastosowanie do szkód wyrządzonych przez jego własny personel²⁴.

Inny przykład wspólnej inspekcji pochodzi z rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/273 z dnia 11 grudnia 2017 roku uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do systemu zezwoleń na nasadzenia winorośli, rejestru winnic, dokumentów towarzyszących i świadectw, rejestru przychodów i rozchodów, obowiązkowych deklaracji, powiadomień i publikowania zgłoszonych informacji oraz uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do odpowiednich kontroli i kar, zmieniające rozporządzenia Komisji (WE) nr 555/2008, (WE) nr 606/2009 i (WE) nr 607/2009 oraz uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 436/2009 i rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/560²⁵. W ramach wzajemnej pomocy art. 43 rozporządzenia przewiduje prawo zwrócenia się przez właściwy organ państwa członkowskiego o informacje do właściwego organu dowolnego innego państwa członkowskiego, a także

²² P. Makowski, *op. cit.*, s. 975; M. de Bazelaire de Ruppierre, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, s. 552.

²³ W polski prawie zob. art. 79 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

²⁴ Zob. M. Kawecki, *op. cit.*, s. 317–321.

²⁵ Dz.Urz. UE z 28.02.2018, L 58/1.

o przeprowadzenie kontroli na terytorium tego ostatniego. W porozumieniu z organem, do którego skierowany jest wniosek, organ wnioskujący może wyznaczyć urzędników do następujących zadań:

1. uzyskania w siedzibie właściwych organów w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę organ, do którego skierowany jest wniosek, informacji na temat stosowania odpowiednich przepisów dotyczących produktów sektora wina lub na temat związanych z nimi kontroli, w tym sporządzania kopii dokumentów transportowych oraz innych dokumentów lub wyciągów z rejestrów (wyłącznie za zgodą organu);

2. obecności w trakcie prowadzenia kontroli po powiadomieniu we właściwym czasie przed rozpoczęciem tych działań organu, do którego się zwrócono. Urzędnicy organu, do którego się zwrócono, pozostają przez cały czas odpowiedzialni za kontrole przeprowadzane na terytorium ich państwa członkowskiego.

Urzędnicy organu wnioskującego okazują pisemne upoważnienie wskazujące ich tożsamość i stanowisko. Nie naruszając ograniczeń nałożonych przez państwo członkowskie organu, do którego się zwrócono, na własnych urzędników w odniesieniu do prowadzenia przedmiotowych kontroli, mają też prawo dostępu określone w art. 41 lit. a i b rozporządzenia, to jest dostęp do winnic oraz do instalacji służących do produkcji i przechowywania wina, instalacji służących do przetwarzania produktów sektora wina oraz pojazdów do transportu tych produktów; do pomieszczeń handlowych lub magazynów oraz pojazdów dowolnej osoby posiadającej produkty sektora wina lub produkty, które mogą być przeznaczone do użytku w sektorze wina, z zamiarem ich sprzedaży, wprowadzenia na rynek lub transportu. Mają także prawo do bycia informowanym o wynikach kontroli przeprowadzonych przez urzędników organu, do którego się zwrócono.

Podsumowanie

Przedstawione regulacje z zakresu przeprowadzania wspólnych inspekcji pozwalają na sformułowanie wniosku o rosnącym znaczeniu współpracy administracyjnej w UE, która jest istotą unijnej administracji zintegrowanej. Współpraca transgraniczna jest bowiem wyrazem wspólnej (dzielonej) odpowiedzialności państw członkowskich za zapewnienie efektywnego wykonywania prawa Unii.

Bibliografia

- Council of the European Union, *Manual on Cross-Border Operations*, 10505/4/09, REV 4, Brussels 14.12.2009, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10505-2009-REV-4/en/pdf>.
- David A., *Inspections as an Instrument of Control of Implementation in the European Composite Administration*, [w:] *The European Composite Administration*, red. O. Jansen, B. Schön-dorf-Haubold, Cambridge 2011.
- Długosz T., Horubski K., Kieres L., Kocowski T., *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011.
- Kawecki M., *Reforma ochrony danych osobowych. Współpraca administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, Warszawa 2017.
- Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018.
- ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski *et al.*, red. wyd. polskiego M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, przeł. M. Ziental, P. Drobek, Warszawa 2015.
- RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018.
- Velasco F., *Inspection and Evidence in European Cooperative Decision-Making Process*, [w:] *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, red. M. Ruffert, Zutphen 2016.

Joint Inspections of Administrative Authorities of European Union Member States

Summary

The contribution deals with joint inspections of European Union Member States' authorities in the framework of administrative cooperation. Joint inspections are cross-border operations that should be understood as the executive activity of officials (officers) representing the administrative authority of one Member State, (co)operating on the territory of another one. Cross-border administrative cooperation is an expression of the shared responsibility of Member States for the effective implementation of EU law.

Keywords: EU administration, inspection.