

KATARZYNA MIASKOWSKA-DASZKIEWICZ
MARCIN MAZURYK

EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ – NOWE RAMY TRANSGRANICZNEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej¹ jest to nowa forma współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej oraz ich jednostek samorządu terytorialnego.

Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej² wprowadzono nową unijną instytucję prawną. Jej celem jest pokonanie przeszkód utrudniających współpracę terytorialną, która polega na tworzeniu na terytorium UE ugrupowań wyposażonych w osobowość prawną i zajmujących się kooperacją w różnych przestrzeniach życia publicznego.

Postępujące procesy współpracy międzynarodowej na różnych płaszczyznach uzasadniają przyznanie, również jednostkom samorządu terytorialnego, wraz z katalogiem zadań własnych, prawa do przystępowania do międzynaro-

Dr KATARZYNA MIASKOWSKA-DASZKIEWICZ – adiunkt Katedry Prawa Unii Europejskiej Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL; adres do korespondencji: ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin.

Dr MARCIN MAZURYK – dr nauk prawnych, główny specjalista ds. legislacji w Ministerstwie Sprawiedliwości, wykładowca we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie; adres do korespondencji: Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.

¹ Dalej: EUWT.

² Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19 (dalej cyt. rozporządzenie 1082/2006).

dowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Konstytucja RP³ uznaje, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się. Ponadto jednostkom tym przyznano prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁴.

Ustrojodawca nawiązuje wyraźnie do obowiązków władz Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających ze zobowiązań międzynarodowych przyjętych w tym zakresie. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku dorobek prawny Rady Europy, który przewiduje różne możliwości i ramy ponadgranicznej współpracy władz regionalnych i lokalnych.

Sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁵, w art. 10 określa, że wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania. Europejska Karta Samorządu Lokalnego zastrzega również, że prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie. Karta pozostawia państwu-stronie dużą swobodę w regulacji zakresu i zasad tego prawa.

Tak samo czyni Konstytucja RP, przekazując regulację tej materii ustawodawcy i nie udzielając mu nawet minimalnych wskazówek, poza zawartym w art. 3 nakazem przestrzegania zasady państwa jednolitego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w rezultacie ustawodawcy pozostawiono zbyt duży zakres swobody⁶.

³ Art. 172 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej cyt. Konstytucja RP.

⁴ Art. 172 ust. 2 Konstytucji RP.

⁵ Dz. U. nr 124, poz. 607 ze sprost. – Dz. U. 2006 r. nr 154, poz. 1107. W 1994 roku Karta weszła do polskiego systemu prawnego pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i tak jest w wielu publikacjach naukowych nazywana. W 2006 roku MSZ sprostowała nazwę na obecnie obowiązującą – Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).

⁶ J. K o t o w s k i, *Realizacja konstytucyjnego uprawnienia JST do zrzeszania się*

Podobne rozwiązania przewiduje Europejska Karta Samorządu Regionalnego⁷, przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, która odbyła się w dniach 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Zgodnie z art. 8 niniejszej karty, w dziedzinach objętych ich kompetencjami, regiony powinny być upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej, zgodnie z procedurami nałożonymi przez prawo wewnętrzne. Dla uzupełnienia wyводу dodać należy, że Rzeczpospolita Polska nie jest stroną EKSR.

Z kolei sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi została ratyfikowana przez Polskę⁸. Artykuł 1 niniejszej konwencji zastrzega, że: „Każda z Umawiających się Stron zobowiązuje się ułatwiać i wspierać współpracę transgraniczną wspólnot i władz terytorialnych podlegających jej właściwości ze wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości innej Umawiającej się Strony. Będzie ona czyniła starania na rzecz zawarcia porozumień i przyjęcia uzgodnień niezbędnych w tym celu, z poszanowaniem odrębnych postanowień konstytucyjnych każdej ze Stron”. Za współpracę transgraniczną Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej uznaje każde wspólne podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń.

Rozporządzenie 1082/2006 nie ma na celu ani obejścia tych ram, ani ustanowienia zbioru szczególnych wspólnych zasad, którym podlegałyby jednakoż wszystkie tego typu porozumienia w całej Unii Europejskiej.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej stanowi rozwiązanie pod tym względem, iż umożliwia współpracę samorządów różnych państw członkowskich bez konieczności podpisywania uprzednio międzynarodowych umów, ratyfikowanych następnie w krajowych procedurach. Państwa członkowskie (jego upoważnione władze) muszą jednak wyrazić zgodę na uczestnictwo potencjalnych członków w działaniach na ich terytorium.

w świetle art. 172 Konstytucji RP i umów międzynarodowych, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, red. J. P. Tarno, Zielona Góra 2005, s. 253-256.

⁷ Dalej: EKSR; http://www.ena.lu/draft_european_charter_regional_self_government_june_1997-02-12416 (1 września 2010).

⁸ Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 287.

Ustawa o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej z dnia 7 listopada 2008 r.⁹ została przyjęta zgodnie z postanowieniem art. 16 rozporządzenia 1082/2006. Niniejsza ustawa stanowi regulację mającą zapewnić skuteczne stosowanie przepisów rozporządzenia 1082/2006¹⁰ i ma charakter wykonawczy w stosunku do wskazanego aktu unijnego.

W polskim porządku prawnym obowiązuje co prawda ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹¹, jednak reguluje jedynie ogólne zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś państwa czy inne podmioty publiczne, mogą tworzyć lub przystępować do związków o charakterze międzynarodowym.

W sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu 1082/2006 lub w polskiej ustawie, do EUWT stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach¹².

II. CELE UTWORZENIA EUROPEJSKIEGO UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Podstawą prawną dla wydania rozporządzenia 1082/2006 był art. 159 akapit 3 TWE¹³, który nawiązuje do zadań Unii Europejskiej w zakresie wspierania harmonijnego rozwoju poprzez rozwijanie i prowadzenie działań służących wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Zgodnie z art. 175 akapit 3 TFUE: „Jeśli działania szczególne okażą się niezbędne poza funduszami i bez uszczerbku dla środków przyjętych w ramach innych polityk Unii, działania takie mogą być przyjmowane przez

⁹ Dz. U. nr 218, poz. 1390 – dalej cyt. ustawa o EUWT.

¹⁰ Więcej na temat procesu legislacyjnego wskazanej ustawy zob.: A. B u s s m a n n, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT): wdrażanie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 do polskiego porządku prawnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 5, s. 9-10.

¹¹ Dz. U. 2000 r. nr 91, poz. 1009 ze zm.

¹² T.j. Dz. U. 2001 r. nr 79, poz. 855 ze zm.

¹³ Któremu odpowiada obecnie art. 175 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony. Traktat lizboński został podpisany 13 grudnia 2007 r. i wszedł w życie po zakończeniu procesów ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich w dniu 1 grudnia 2009 r., został ogłoszony w Dz. Urz. UE z 2007 r., C-306/1. W polskim dzienniku promulgacyjnym tekst Traktatu lizbońskiego ukazał się 2 grudnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów”. Zwracając uwagę na różnorodność rozwiązań prawnych państw członkowskich, na mnogość możliwych umów międzynarodowych zawieranych przez nie w badanym zakresie, uznać należy, że zasadne i w pełni korespondujące z zasadą pomocniczości jest przyjęcie rozwiązania na płaszczyźnie Unii Europejskiej.

Dotychczas funkcjonujące na terytorium Unii Europejskiej instrumenty, jak np. europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych¹⁴, okazały się mało przydatne w kształtowaniu i realizacji strukturalnej współpracy ponadgranicznej¹⁵, nie do końca w tym aspekcie sprawdziła się także instytucja euro-regionów powstających pod egidą Rady Europy¹⁶.

Rozporządzenie 1082/2006 przyjęto w celu zmniejszenia istotnych trudności napotykanых przez państwa członkowskie, a w szczególności przez władze regionalne i lokalne, podczas realizacji działań związanych ze współpracą terytorialną, a także w trakcie zarządzania tymi działaniami, w ramach różnych praw i procedur krajowych.

Celem EUWT jest przede wszystkim ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między jej członkami wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej. Zadania EUWT określone są w konwencji uzgodnionej przez przyszłych członków i są ograniczone przede wszystkim do realizacji programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności¹⁷.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regio-

¹⁴ Rozporządzenie 2137/85/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych (EZIG) (Dz. Urz. WE L 199 z 31.07.1985); w polskim systemie prawa wprowadzone na mocy ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej (Dz. U. nr 62, poz. 551 ze zm.).

¹⁵ U. G r a u t e, *Strukturfondsverwaltung mithilfe Europäischer Verbände (EVGZ)*, [w:] *Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*, red. G. Janssen, Münster 2006, s. 103-116; por. także 4 motyw rozporządzenia 1082/2006.

¹⁶ Ch. P r e u c h e r, *Euroregionen – haben sie sich bewährt? – Funktionen, Aufgaben und Perspektiven*, [w:] *Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit*, s. 79-84; por. także 5 motyw rozporządzenia 1082/2006.

¹⁷ Zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006.

nalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności¹⁸ zwiększa środki na rzecz wsparcia europejskiej współpracy terytorialnej.

Zadania EUWT nie mogą natomiast dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna¹⁹. W zakresie wykonywania władztwa publicznego jedynymi dysponentami pozostają państwa, władze regionalne lub lokalne.

Komitet Regionów powołał w październiku 2007 r. grupę ekspertów pochodzących z samorządów lokalnych i regionalnych oraz instytutów badawczych z blisko 23 różnych krajów²⁰. Ma ona na celu: monitorowanie i wdrażanie postanowień rozporządzenia 1082/2006 na szczeblu państw członkowskich; ułatwienie wymiany doświadczeń związanych z tworzeniem EUWT na szczeblu terytorialnym oraz wiedzy dotyczącej najlepszych rozwiązań w tej dziedzinie; zdefiniowanie możliwych zastosowań EUWT jako narzędzia rozwoju terytorialnego oraz udoskonalenie komunikacji dotyczącej możliwości i problemów związanych z EUWT na szczeblu terytorialnym.

III. CZŁONKOWIE I STRUKTURA EUROPEJSKIEGO UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej mogą utworzyć członkowie, należący do jednej lub kilku z następujących kategorii: a) państwa członkowskie, b) władze regionalne, c) władze lokalne, d) podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi²¹. Członkami mogą być także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z tych kategorii. Członkowie EUWT muszą pochodzić przynajmniej z dwóch państw członkowskich Unii

¹⁸ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25 n.

¹⁹ Por. art. 7 ust. 4 rozporządzenia 1082/2006.

²⁰ Reprezentantami Polski są: marszałek województwa dolnośląskiego oraz wojewoda warmińsko-mazurski.

²¹ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1082/2006.

Europejskiej²², stąd zasadny jest wniosek, że omawiana forma współpracy wykluczona jest w przypadku wewnątrzpaństwowej kooperacji podmiotów prawa publicznego.

Możliwość uczestnictwa państw w EUWT nie od początku była przewidziana w projekcie Komisji poddanym pod obrady Parlamentu i Rady. Propozycję taką przedstawił Parlament Europejski jako odpowiedź na ogromne zróżnicowanie wykonywania kompetencji w państwach silnie scentralizowanych (jak np. Francja czy Luksemburg) i państwach federacyjnych (jak np. Niemcy).

Podkreślić należy, że rozporządzenie 1082/2006, dając możliwość przystąpienia do EUWT państwom, zrewolucjonizowało podejście do współpracy terytorialnej²³, ponieważ do tej pory w jej ramach działały *ex definitione* władze lokalne lub regionalne. Udział państw w EUWT otwiera potencjalnie nową przestrzeń współpracy terytorialnej, pozwala bowiem na realizację koncepcji „wielopoziomowego sprawowania rządów” w Unii Europejskiej.

Wielopoziomowe sprawowanie rządów rozumieć należy jako „skoordynowane działanie Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, oparte na partnerstwie i służące tworzeniu i realizowaniu polityki Unii Europejskiej. Wiąże się ono ze wspólną odpowiedzialnością poszczególnych szczebli władzy i opiera się na wszystkich źródłach legitymacji demokratycznej oraz na reprezentatywnym charakterze poszczególnych zaangażowanych podmiotów”²⁴. Jak wskazuje Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, obecnie w Unii Europejskiej blisko 95 tys. jednostek samorządu terytorialnego dysponuje dużymi uprawnieniami w kluczowych sektorach, takich jak edukacja, ochrona środowiska, rozwój gospodarczy, planowanie przestrzenne, transport, usługi publiczne oraz polityka społeczna, i przyczynia się do rozwoju demokracji i postaw obywatelskich w UE²⁵.

²² Zob. Art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1082/2006.

²³ Zob. M.-A. R i o u, *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT): outil de gestion ou structure de gouvernance? Quel avenir pour la politique de coopération territoriale de l'Union Européenne?*, Lille 2010, s. 19.

²⁴ Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, CdR 89/2009 fin. (Dz. Urz. UE C 211 z dnia 4 września 2009, s. 1 n.).

²⁵ Tamże, s. 3.

Podmioty prawa publicznego, które mogą być członkami EUWT²⁶, są to podmioty, które ustanowione zostały w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, mają osobowość prawną oraz finansowane są w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo takie, których zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo takie, w których ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

Pierwszym EUWT było Lille-Kortrijk-Tournai, utworzone w styczniu 2008 roku w wyniku współpracy francusko-belgijskiej, natomiast w czerwcu 2008 powstało EUWT Esztergom-Štúrovo, na granicy słoweńsko-węgierskiej. Członkami inicjatywy „Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai” było 14 partnerskich instytucji z francuskiego departamentu Nord i z belgijskich regionów West-Vlaanderen i Hainaut. Ugrupowanie „Eurométropole” powstało w celu rozwoju wspólnych projektów w dziedzinach takich, jak: rozwój, transport i usługi, aby poprawić jakość życia prawie dwóch milionów mieszkańców w obu państwach. Aktualnie funkcjonuje piętnaście EUWT i są to: Amphictyony (Grecja, Cypr, Włochy i Francja); ArchiMed (Włochy, Hiszpania i Cypr); Cerdanya Cross-Border Hospital (Hiszpania i Francja); Duero-Douro (Portugalia i Hiszpania); Eurodistrict Saar Moselle (Francja i Niemcy); Eurodistrict Strasbourg – Ortenau (Francja i Niemcy); Euroregion Pyrénées-Méditerranée (Hiszpania i Francja); Galicia-Norte Portugal (Portugalia i Hiszpania); GECT-INTERREG – Programme Grande Région (Francja, Niemcy, Belgia i Luksemburg); Ister-Granum (Węgry i Słowacja); Karst-Bodva (Węgry i Słowacja); Lille-Kortrijk-Tournai (Francja i Belgia); West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d’Opale (Belgia i Francja); UTTS (Węgry i Słowacja); ZASNET (Portugalia i Hiszpania)²⁷.

Polska nie jest stroną żadnego EUWT, jednakże zaawansowane są prace zmierzające do utworzenia trzech EUWT z udziałem polskiego partnera: TRITIA (Słowacja, Czechy i Polska), Euroregion Neiße-Nisa (Niemcy, Polska i Czechy) oraz Eurodistrict Oderland Nad Odrze (Niemcy i Polska).

²⁶ W rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r.

²⁷ Dane ze strony internetowej <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx> (1 września 2010).

Rozważając możliwość podjęcia współpracy w ramach EUWT przez podmioty pochodzące z państw nienależących do Unii Europejskiej, trzeba wyjść od stwierdzenia, że nie można rozciągać stosowania środków podjętych na podstawie art. 175 TFUE na podmioty niepochodzące z państw członkowskich Unii Europejskiej. Równocześnie państwo trzecie, przy czym bez znaczenia dla rozważanego problemu jest, czy jest to państwo kandydujące do UE, potencjalne państwo kandydujące, państwo członkowskie Rady Europy, państwo uczestniczące w europejskiej polityce sąsiedztwa, może być to każde państwo świata, może zawrzeć z państwami kooperującymi w ramach EUWT umowę międzynarodową, która dopuszcza włączenie do struktur EUWT państwa trzeciego.

Sytuację taką przewiduje 16 motyw rozporządzenia 1082/2006 z zastrzeżeniem, że na współpracę w ramach EUWT państw nienależących do UE muszą pozwalać systemy prawne tych państw lub umowy międzynarodowe zawarte pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Należy jednakże zauważyć, że funkcjonujące EUWT w żadnych z przypadków nie zrzeszają partnera spoza Unii Europejskiej. Sytuacja taka jest zapewne wynikiem dość krótkiego funkcjonowania rozporządzenia 1082/2006 i w związku z tym braku wypracowanej praktyki określonych wyżej umów międzynarodowych.

Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej nie stanowią substytutu jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla ani też nie zastępują tworzących je podmiotów, lecz mają własny katalog zadań ustalonych konwencją i statutem, realizowanych jako odrębna osoba prawna. W każdym z państw członkowskich EUWT posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego. Może więc ono, w szczególności, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym.

Jak każda osoba prawna, EUWT działa przez swoje organy. Rozporządzenie 1082/2006 wskazuje, że EUWT powinno posiadać przynajmniej zgromadzenie, składające się z przedstawicieli członków oraz dyrektora reprezentującego EUWT i działającego w jego imieniu. Statut EUWT może przewidywać dodatkowe organy o wyraźnie określonych uprawnieniach.

Statut EUWT określa zasady likwidacji ugrupowania w przypadku jego rozwiązania w wyniku uchwały członków, wykreślenia ugrupowania mającego siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z rejestru ze względu na prowadzenie przez nie działalności, która uruchamia klauzulę

ochrony interesu publicznego, lub wykreślenia ugrupowania z rejestru z uwagi na nadużycie przezeń swoich kompetencji²⁸.

IV. UTWORZENIE EUROPEJSKIEGO UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Procedura zawiązywania EUWT składa się z kilku powiązanych ze sobą etapów. Podmioty tworzące EUWT zobowiązane są w pierwszej kolejności do podpisania konwencji, która określa istotne warunki podejmowanej współpracy: a) nazwę EUWT oraz jego siedzibę statutową, znajdującą się w państwie członkowskim, zgodnie z którego prawem został utworzony przynajmniej jeden z jego członków; b) zasięg terytorialny, na którym EUWT może wykonywać swoje zadania; c) szczególny cel i zadania EUWT, czas jego funkcjonowania oraz warunki jego rozwiązania; d) listę członków EUWT; e) prawo właściwe do celów interpretacji i stosowania konwencji, którym jest prawo państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT; f) odpowiednie uzgodnienia dotyczące wzajemnego uznawania, w tym w zakresie kontroli finansowej; g) procedury wprowadzania zmian do konwencji.

Na jej podstawie przyjmuje się następnie statut, który zawiera postanowienia konwencji oraz a) postanowienia dotyczące sposobu działania organów EUWT i ich kompetencji, jak również liczby przedstawicieli członków w odpowiednich organach; b) procedury decyzyjne EUWT; c) język lub języki robocze; d) uzgodnienia dotyczące funkcjonowania EUWT, szczególnie w zakresie zarządzania personelem, procedur rekrutacji i charakteru umów z personelem; e) uzgodnienia dotyczące wkładów finansowych członków oraz zasad rachunkowych i budżetowych – w tym dotyczących kwestii finansowych – stosowanych przez każdego z członków w odniesieniu do EUWT; f) uzgodnienia dotyczące odpowiedzialności finansowej członków; g) organy odpowiedzialne za wyznaczenie niezależnych audytorów zewnętrznych; h) procedury wprowadzania zmian do statutu.

Kolejnym etapem procedury utworzenia EUWT jest powiadomienie państw członkowskich, w których siedzibę mają przyszli członkowie, o woli uczest-

²⁸ Por. art. 14 ust. 1 rozporządzenia 1082/2006.

nictwa w ugrupowaniu, co wiąże się z przedstawieniem proponowanej konwencji i statutu.

Uchwałę o przystąpieniu do ugrupowania Rzeczypospolitej Polskiej podejmuje Rada Ministrów²⁹, zaś uchwałę o przystąpieniu do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu³⁰. Podkreślić należy, że uchwała o przystąpieniu do EUWT jednostki samorządu terytorialnego oraz decyzja o przystąpieniu do EUWT podmiotu prawa publicznego wchodzi w życie dopiero po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych³¹, który jest w polskim systemie prawa organem nadzoru nad EUWT mającym siedzibę w Polsce³².

Minister właściwy do spraw zagranicznych, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania uchwały j.s.t. lub decyzji podmiotu publicznego wydaje decyzję administracyjną wyrażającą zgodę na przystąpienie do EUWT jednostki samorządu terytorialnego lub podmiotu prawa publicznego³³. Ugrupowanie, które posiada siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlega wpisowi do rejestru i nabywa osobowość prawną z dniem wpisania do rejestru, który jest prowadzony przez ministra właściwego do spraw zagranicznych³⁴.

Szczegółowe warunki prowadzenia rejestru EUWT reguluje Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej z dnia 17 czerwca 2009 r.³⁵, w myśl którego rejestr prowadzony jest w formie elektronicznej³⁶ i jest jawny³⁷. Wpis do rejestru, odmowa wpisu do rejestru, zmiany w rejestrze

²⁹ Art. 4 ustawy o EUWT.

³⁰ Art. 5 ust. 1 ustawy o EUWT.

³¹ Art. 5 ust. 2 ustawy o EUWT.

³² Art. 20 ustawy o EUWT.

³³ Art. 6 ust. 1 ustawy o EUWT.

³⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o EUWT.

³⁵ Dz. U. nr 105, poz. 875.

³⁶ § 3 sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej.

³⁷ § 8 sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej.

oraz wykreślenie ugrupowania z rejestru następują w drodze decyzji³⁸. Po dokonaniu rejestracji, konwencja i statut ugrupowania oraz ich zmiany podlegają obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”³⁹. W związku z faktem, że Polska nie jest stroną żadnego EUWT, w polskim Rejestrze Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej nie ma aktualnie żadnych wpisów.

Zgodnie z postanowieniem rozporządzenia 1082/2006⁴⁰, w terminie dziesięciu dni roboczych od rejestracji lub opublikowania statutu, EUWT zapewnia wysłanie do Urzędu Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej wniosku o opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenia informującego o utworzeniu EUWT, zawierającego szczegółowe dane dotyczące jego nazwy, celów, członków oraz siedziby statutowej.

V. KONTROLA I NADZÓR NAD EUROPEJSKIM UGRUPOWANIEM WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej podlega, o ile rozporządzenie, a także konwencja i statut EUWT nie zawierają postanowień odmiennych, przepisom prawa obowiązującym w państwie, na którego terytorium ma swoją siedzibę⁴¹. Postanowienia rozporządzenia 1082/2006 nie przesądzają o tym *expressis verbis*, jednak za uprawniony należy uznać pogląd, że w przypadku państwa, które nie ma jednolitej, centralistycznej struktury, zastosowanie będzie miało prawo właściwego landu, autonomicznego regionu lub prowincji⁴².

Właściwe organy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, organizują przeprowadzanie kontroli zarządzania funduszami publicznymi przez EUWT. W sytuacji, gdy wymaga tego ustawodawstwo krajowe innych zainteresowanych państw członkowskich, organy pań-

³⁸ Art. 11 ustawy o EUWT.

³⁹ Art. 13 ustawy o EUWT.

⁴⁰ Art. 5 ust. 2.

⁴¹ Por. art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1082/2006.

⁴² Por. art. 2 ust. 2 rozporządzenia 1082/2006 oraz F.-J. P e i n e, T. S t a r k e, *Der europäische Zweckverband. Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*, „Landes- und Kommunalverwaltung” 2008, z. 9, s. 403.

stwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, dokonują uzgodnień z odpowiednimi organami innych zainteresowanych państw członkowskich w celu przeprowadzenia przez nie kontroli na ich terytorium w odniesieniu do działań EUWT wykonywanych w tych państwach członkowskich oraz w celu wymiany wszystkich właściwych informacji⁴³. Wobec tak skonstruowanych przepisów trudno jednoznacznie przesądzić, czy takie ich ukształtowanie sprzyja praktycznej realizacji celów, dla których powstały. Skuteczny nadzór zakłada bowiem dysponowanie w odpowiednim czasie wszystkimi informacjami, co może być w przypadku wymiany informacji między administracjami państw członkowskich utrudnione, głównie z uwagi na barierę językową.

Działania EUWT, które są współfinansowane przez Unię Europejską, kontroluje Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej w trybie uregulowanym w art. 287 ust. 2 i 3 TFUE.

W przypadku, gdy EUWT prowadzi jakąkolwiek działalność naruszającą przepisy państwa członkowskiego dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub moralności publicznej lub naruszającą interes publiczny państwa członkowskiego, właściwy organ tego państwa członkowskiego (w polskich warunkach minister właściwy do spraw zagranicznych) może zakazać prowadzenia tej działalności na jego terytorium lub zażądać wystąpienia z EUWT tych członków, którzy zostali utworzeni zgodnie z jego prawem, chyba że EUWT zaprzestanie prowadzenia wspomnianej działalności⁴⁴.

Naruszenie zasad funkcjonowania przez EUWT nie oznacza jednak jego automatycznego, obligatoryjnego rozwiązania i wykreślenia z rejestru. Minister właściwy do spraw zagranicznych może wyznaczyć EUWT termin na naprawienie sytuacji. W przypadku, gdy EUWT nie dokona tego w wyznaczonym terminie, właściwy minister wydaje decyzję o jego rozwiązaniu.

W przypadku wykreślenia EUWT z rejestru organ nadzoru wyznacza likwidatora EUWT. Jednostki samorządu terytorialnego, państwowe osoby prawne oraz samorządowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego są członkiem⁴⁵.

⁴³ Por. art. 6 rozporządzenia 1082/2006.

⁴⁴ Por. art. 13 rozporządzenia 1082/2006.

⁴⁵ Art. 19 ustawy o EUWT.

*

W obliczu problemów i zjawisk, które wykraczają poza granice poszczególnych państw, istnieje potrzeba wspólnych inicjatyw, dzielenia się pomysłami, ponadgranicznego podejścia i rozwiązań. Wychodząc naprzeciw tym nowym zjawiskom, Unia Europejska przekazała poszczególnym państwom członkowskim, ich władzom regionalnym i lokalnym instrumentarium prawne pozwalające na efektywniejsze rozwiązywanie ponadgranicznych problemów przez wykorzystanie potencjału w kooperacji w ramach Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Jego członkowie tworzą jednolitą organizację, wyposażoną w osobowość prawną z jednolitymi zasadami, która jest właściwa do podejmowania inicjatyw we wszystkich państwach członkowskich⁴⁶. Zainteresowane podmioty – członkowie EUWT z różnych państw członkowskich – mogą pracować przy wspólnych inicjatywach bez konieczności podpisywania uzgodnień międzypaństwowych. Członkowie EUWT mogą samodzielnie wybrać przedmiot swojej aktywności w ramach współpracy, jak również ustalić proces decyzyjny i wewnętrzne reguły postępowania. Mogą w szczególności bezpośrednio odpowiadać na ogłoszenia o konkursach programowych UE w przedmiocie zgłaszania propozycji projektów i występować w nich jako jedna jednostka organizacyjna, bez potrzeby angażowania administracji jednostek organizacyjnych podmiotów uczestniczących w EUWT.

Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej są wyraźnym politycznym sygnałem Rady i Parlamentu Europejskiego, że współpraca z partnerami z innych państw członkowskich UE jest ważna i ma wsparcie na najwyższej politycznej płaszczyźnie Unii Europejskiej.

Dla pozytywnej oceny idei EUWT nie bez znaczenia pozostaje fakt, że dobrze funkcjonujące EUWT mogą przyczynić się do osiągnięcia celu dotyczącego spójności terytorialnej, wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie, rozwijania makroregionów oraz polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej.

⁴⁶ Oznacza to, że – na przykład – zostaje wypracowana jednolita umowa o pracę dla pracowników i wspólne zasady postępowania rekrutacyjnego.

EUROPEAN GROUPING
OF TERRITORIAL COOPERATION
– A NEW FRAME
OF CROSS-BORDER TERRITORIAL COOPERATION

S u m m a r y

In the face of problems and phenomena that go beyond national boundaries there is a need for joint initiatives, sharing ideas, cross-border approaches and solutions.

To meet these new problems, the European Union forwarded to each Member State, their regional and local authorities the legal instruments allowing for more efficient resolution of cross-border problems by using the potential of cooperation within the European Grouping of Territorial Cooperation. The EGTC regulation is a major step forward in providing integration possibilities between regions of different Member States as it gives a solid and simplified frame for cooperation activities.

The interested parties-members of an EGTC from different Member States can work on joint initiatives without having to sign international agreements. EGTC members can independently select the subject of its activity in cooperation, as well as determine the decision-making process and internal rules of conduct. Notably, they can respond directly to the notice of competition in the EU policy concerning the reporting of project proposals and present them as an organizational entity, without the need to involve government agencies of the entities participating in an EGTC.

European Groupings of Territorial Cooperation are finally a clear and strong political signal of the European Council and Parliament that the cooperation with partners from other EU Member States is important and is supported at the highest political level in the European Union.

For a positive assessment of the idea of an EGTC is not without significance that well-functioning EGTC can contribute to achieving the objective of territorial cohesion, multi-level governance in Europe, the development of macro-regions and the European Neighbourhood Policy.

Słowa kluczowe: Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, współpraca transgraniczna samorządu terytorialnego.

Key words: European Grouping for Territorial Cooperation, cross-border cooperation of local government.