

Hanna Dumala

Współpraca międzyterytorialna w prawie Wspólnot Europejskich

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 16/1,
31-46

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

HANNA DUMAŁA

Współpraca międzyterytorialna¹ w prawie Wspólnot Europejskich

Interterritorial cooperation in the law of European Community

1. WPROWADZENIE

Przywiązując dużą wagę do współpracy „ponad granicami”, Wspólnota Europejska przez dość długi czas nie rozstrzygała i nie regulowała jej form prawnych, uznając, iż kwestie dotyczące uprawnień podmiotów lokalnych i regionalnych należą do wyłącznej właściwości władz państw członkowskich i leżą poza zakresem kompetencji prawotwórczych organów Wspólnoty. Aktywność WE w zakresie rozwoju współpracy międzyterytorialnej miała przede wszystkim charakter polityczny².

¹ Pojęcie „współpraca międzyterytorialna” oznacza wykraczającą poza granicę państw (zewnętrzna) współpracę subpaństwowych jednostek terytorialnych takich jak gmina, powiat czy województwo.

² Patrz sprawozdania i rezolucje Parlamentu Europejskiego: „Gerlach“-report on the Community’s regional policy as regards the regions at the Community’s internal frontiers (OJ C 293, 13.12.1976), „Boot“-report on the strengthening of transfrontier cooperation (OJ C 127, 14.5.1984), „Schreiber“-report on the Saarland-Lothringen-Luxemburg region (OJ C 176, 14.7.1986), „Poetschki“-report on transfrontier co-operation at the internal borders of the European Community (OJ C 99, 13.4.1987), „Chiabrando“-report on the development programme for the border region Spain/Portugal (OJ C 262, 10.10.1988), „Cushnahan“-report on the Community Initiative INTERREG (OJ C 175, 16.7.1990), „Cushnahan“-report on cross-border and inter-regional co-operation (OJ C 176, 13.7.1992), „Muru“-report on the Community initiative INTERREG II (OJ C 128, 9.5.1994). Na temat konkretnych rozwiązań zawartych w powyższych dokumentach pisze m.in. A. Mikołajczyk w pracy *Regiony*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005, s. 250–252. Jak się podkreśla w literaturze „raporty Parlamentu oraz dotyczące ich rezolucje nie spowodowały [...] jakichkolwiek działań ze strony Komisji Europejskiej”, czyli nie przekładały się na zmiany legislacyjne. M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, C. Mik (red.), Toruń 1997, s. 234.

Za formę wspierania współpracy subpaństwowych jednostek terytorialnych można natomiast uznać utworzenie w roku 1988 – decyzją Komisji – Rady Konsultacyjnej Władz Regionalnych i Lokalnych (ang. *Consultative Council of Regional and Local Authorities* – CCRLA) jako organu doradczego.³ W składzie Rady znalazło się 42 członków, zgrupowanych w dwóch sekcjach: regionalnej i lokalnej, mianowanych na kadencję trzyletnią wspólnie przez trzy duże stowarzyszenia międzynarodowe: Międzynarodową Unię Władz Lokalnych (*International Union of Local Authorities* – IULA), Zgromadzenie Regionów Europejskich (*Assembly of the European Regions* – AER) i Radę Gmin i Regionów Europejskich (*Council of European Municipalities and Regions* – CEMR). Państwa członkowskie Wspólnoty otrzymały od jednego (Luksemburg) do sześciu (Francja, RFN, Wielka Brytania, Włochy) miejsc w Radzie. Na mocy *Traktatu o Unii Europejskiej* w miejsce Rady powstał Komitet Regionów (KR). Jego powołanie niewątpliwie oznacza instytucjonalizację wpływu władz regionalnych i lokalnych na działalność Wspólnoty.⁴ Pewnym ograniczeniem demokratycznej legitymacji członków Komitetu pozostaje natomiast sposób ich powoływania, są oni bowiem mianowani przez Radę na wniosek państwa członkowskiego [podkreślenie moje – H. D.].⁵ Istotne jest także to, że „członkowie Komitetu swoje

³ Commission Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities (88/487/EEC), OJ L 247, 6.9.1988. Po powstaniu Komitetu Regionów, decyzją z 1994 r., Komisja została rozwiązana. Commission Decision of 21 April 1994 winding up the Consultative Council of Regional and Local Authorities (94/209/EC), OJ L 103, 22.4.1994.

⁴ Nazwa Komitetu jest – w pewnym sensie – myląca, bowiem zasiadają w nim „reprezentanci regionalnych i lokalnych podmiotów prawnych” (art. 263 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*), a więc nie tylko przedstawiciele regionów. Państwa członkowskie według własnych kryteriów przydzielają miejsca w reprezentacji narodowej reprezentantom poszczególnych jednostek terytorialnych, choć przedstawiciele regionów uważają, że gminy winny być reprezentowane w KR „wyłącznie wówczas, gdy w danym kraju nie ma regionów”. Patrz: S. Parzymies, *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 25. W przypadku Polski na 21 miejsc w Komitecie jedynie 10 otrzymały regiony (województwa), pozostałe 11 miejsc przyznano korporacjom samorządowym niższego szczebla, czyli przedstawicielom ogólnopolskich organizacji reprezentujących jednostki samorządu powiatowego (3) i gminnego (8). Art. 20 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o *Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej*, Dz. U. 2005, nr 90, poz. 759. Warto jednak zaznaczyć, że pierwotna propozycja Rady Ministrów RP była odmienna, a reprezentacja regionalna znacząco większa – prawo wskazania kandydata miał posiadać sejmik każdego województwa, a pozostałych kandydatów miały zgłaszać – po jednym: Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin oraz Unia Miasteczek (*Informacja na temat zasad i trybu wylaniania kandydatów do instytucji Unii Europejskiej oraz harmonogram działań w tym zakresie, Warszawa 6 stycznia 2004 r.*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, nr 71, s. 11). Zasady te zostały jednak oprotestowane przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dowartościowaniem strony regionalnej może być fakt, że przewodniczącym polskiej delegacji w KR jest członek Komitetu wskazany przez Związek Województw RP.

⁵ Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Nicei (punkt 42) muszą jednak posiadać mandat wyborczy wspólnoty terytorialnej lub muszą być politycznie odpowiedzialni przed zgromadzeniem pochodzącym z wyboru. *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, OJ C 80, 10.3.2001. Jak zauważa Janusz Symonides, po

nominacje otrzymują osobiście, a nie jako członkowie władz lokalnych czy reprezentanci państw członkowskich”⁶. Formalnie nie są więc związani żadnymi wytycznymi czy instrukcjami i nie mogą realizować interesów regionalnych i narodowych, lecz powinni działać niezależnie „w ogólnym interesie Wspólnoty”⁷.

Od roku 1990 Wspólnota Europejska zapewnia również pomoc finansową na rzecz rozwoju współpracy subpaństwowych jednostek terytorialnych. Podejmowane przez Wspólnotę inicjatywy, programy i projekty umożliwiły sfinansowanie wielu konkretnych przedsięwzięć w ramach współpracy międzyterytorialnej, przyczyniając się jednocześnie do profesjonalizacji w budowaniu sieci powiązań pomiędzy jednostkami terytorialnymi. Pierwszym instrumentem była Inicjatywa INTERREG, którą wprowadzono w 1990 r. (patrz przypis 14). W roku 1994 zapoczątkowano w ramach programu PHARE ścieżkę CBC (*cross-border cooperation*), obejmującą finansowanie współpracy jednostek granicznych w państwach Europy Środkowej.⁸ Analogiczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do państw Wspólnoty Niepodległych Państw, wydzielając w roku 1996 w ramach programu TACIS ścieżkę CBC.⁹ Inne instrumenty WE wspierające współpracę transgraniczną poza obszarem Wspólnoty, lecz w znacznie bardziej ograniczony sposób, to: MEDA¹⁰ – dla państw niebędących członkami UE z regionu Morza Śródziemnego (od 1996 r.) oraz CARDS¹¹ – dla państw zachodnich Bałkan (od roku 2000). Wszystkie te programy zakończono z dniem 31 grudnia 2006 r.¹²

wejściu w życie postanowień Traktatu zniknęła „możliwość wyznaczania przez państwa urzędników lub funkcjonariuszy reprezentujących bardziej władzę niż wyborców” i „uniemożliwiło wyznaczanie do Komitetu »prominentnych spadochroniarzy« reprezentujących bardziej władze centralne niż samorządowe”. J. Symonides, *Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, E. Halizak, S. Parzymies (red.), Warszawa 2002, s. 48.

⁶ Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 334.

⁷ Oznacza to, że zabronione są wszelkie sankcje instytucji regionalnych, takie jak na przykład wotum nieufności czy żądanie ustąpienia ze stanowiska. Z. Czachór, *Samorząd terytorialny a supranarodowy rozwój integracji europejskiej*, [w:] *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, B. Nawrot, J. Pokłada (red.), Poznań 2003, s. 31.

⁸ Commission Regulation (EC) No 1628/94 of 4 July 1994 concerning the implementation of a programme for cross-border cooperation between countries in central and eastern Europe and Member States of the Community in the framework of the Phare programme, OJ L 171, 6.7.1994.

⁹ Council Regulation (Euratom, EC) No 1279/96 of 25 June 1996 concerning the provision of assistance to economic reform and recovery in the New Independent States and Mongolia, OJ L 165, 4.7.1996.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego, OJ L 189, 30.7.1996.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2666/2000 z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie pomocy dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Republiki Federalnej Jugosławii i Bylej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1628/96 i zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 3906/89 i (EWG) nr 1360/90 oraz decyzje 97/256/WE i 1999/311/WE, OJ L 306, 7.12.2000.

¹² W nowej perspektywie finansowej 2007–2013 zostały one zastąpione przez Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*) oraz Instrument Europejskiego Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*). IPA jest

Wielokrotnie zgłaszane propozycje Parlamentu Europejskiego, wzywające państwa członkowskie i Komisję Europejską do „podjęcia koniecznych działań i wypracowania propozycji do rozporządzenia ramowego”¹³, nie znalazły odzwierciedlenia w działaniach legislacyjnych Wspólnoty. Komisja Europejska nie przyjęła także propozycji przystąpienia Wspólnoty do *Konwencji Ramowej*¹⁴. Presja na wprowadzenie rozwiązań prawnych na poziomie Wspólnoty znacząco wzrosła w związku z podjęciem inicjatyw wspólnotowych (*Community Initiatives*), w tym przede wszystkim inicjatywy INTERREG¹⁵. Realizacja współpracy wymaga bowiem istnienia rzeczywiście wspólnych struktur i mechanizmów w celu przygotowania, a następnie wdrażania i zarządzania programami współfinansowanych przez Wspólnotę. Stało się to wręcz niezbędne w perspektywie finansowej na lata 2007–2013, ze względu na przyjęcie w niej nowej generacji programów priorytetowych, z których jednym została europejska współpraca terytorialna. „Europejska współpraca terytorialna” jako cel polityki spójności jest ukierunkowana na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powią-

przeznaczony dla Europy Południowo-Wschodniej. Dzieli beneficjentów na dwie kategorie: państwa kandydujące do Wspólnoty Europejskiej (Chorwacja, Turcja, Macedonia) oraz potencjalnych kandydatów (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Serbia wraz z Kosowem). Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), OJ L 210, 31.7.2006. ENPI obejmuje swoim zasięgiem Europę Wschodnią (z Rosją, ale bez Białorusi), Kaukaz Południowy oraz basen Morza Śródziemnego. Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, OJ L 310, 9.11.2006.

¹³ Na przykład punkt 8 *Uchwały na temat współpracy transgranicznej: Jej wkład w rozwój i zbliżenie pomiędzy narodami, także z krajami Europy Wschodniej* z 29 listopada 1991 r. [w:] Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, *Dokumenty europejskie – współpraca transgraniczna i regionalna*, czerwiec 1995 roku, s. 15.

¹⁴ Chodzi o *Europejską Konwencję Ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi* (tzw. *Konwencja Ramowa lub Madrycka*) przyjętą przez Radę Europy w Madrycie 21 maja 1980 r. (ETS no 106). Jest to podstawowy akt prawny regulujący współpracę zewnętrzną subpaństwowych jednostek terytorialnych państw europejskich. *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Madrid, 21.V.1980, ><http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm><.

¹⁵ Inicjatywy Wspólnotowe, z którymi występuje Komisja Europejska, realizowane są od 1989 r. na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego. Pierwotnie było ich aż czternaście, w kolejnym okresie trzynaście, a decyzją podjętą w Berlinie w marcu 1999 r. drastycznie ograniczono ich liczbę do czterech. Celem Inicjatywy INTERREG była współpraca przygraniczna na wewnętrznych granicach Wspólnoty. W ramach INTERREG I (1990–1993) fundusze strukturalne UE wspierały realizację 31 programów operacyjnych o ogólnej wartości 1034 mln ECU. W latach 1994–1999 współpraca ponadgraniczna współfinansowana była w ramach części A INTERREG II (część B to sieci energetyczne, część C – współpraca w zakresie planowania regionalnego i przestrzennego). Przeznaczono na nią 2562 mln ECU, za które zrealizowano 59 programów. Na realizowany w latach 2000–2006 INTERREG III przeznaczono 4875 mln euro. W ramach INTERREG III wspomagane były trzy rodzaje działalności: A. współpraca transgraniczna, B. współpraca ponadnarodowa, C. współpraca międzyregionalna.

zanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym¹⁶.

Instytucjami prawa Wspólnot Europejskich w zakresie podejmowania przez jednostki terytorialne współpracy międzynarodowej (międzyterytorialnej) są: Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych oraz Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Należy podkreślić, że instytucje te zostały wprowadzone w różnym czasie i dla realizacji odmiennych celów.

2. EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE INTERESÓW GOSPODARCZYCH

Prace nad stworzeniem prawnych regulacji dotyczących możliwości tworzenia w ramach Wspólnot Europejskich „europejskich ugrupowań współpracy” rozpoczęto już w latach siedemdziesiątych XX w.¹⁷ Ostatecznie status prawny Europejskich Ugrupowań¹⁸ Interesów Gospodarczych (EUIG, ang. *European Economic Interests Grouping* – EEIG) reguluje Rozporządzenie Rady WE z 25 lipca 1985 r.¹⁹ Celem EUIG jest ułatwienie współpracy podmiotów gospodarczych oraz reprezentowanie i obrona wspólnych interesów jego członków. Należy zauważyć, że pomimo ekonomicznego charakteru członków działalność ugrupowania nie może być nastawiona na „osiąganie zysku dla siebie” (art. 3). Może ona mieć jedynie charakter pomocniczy dla działalności jego członków, którymi mogą być spółki lub przedsiębiorstwa oraz inne jednostki organizacyjne prawa publicznego lub prywatnego, a także osoby fizyczne wykonujące działalność przemysłową, handlową, rzemieślniczą lub rolniczą lub osoby świadczące usługi zawodowe lub inne we Wspólnocie (art. 4 ust. 1). Jest to więc przede wszystkim forma współpracy podmiotów gospodarczych, która jednak

¹⁶ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. OJ L 210, 31.07.2006.

¹⁷ Pierwsza propozycja pochodzi z grudnia 1973 r. (Proposal for a Council regulation on the European Cooperation Grouping (ECG), COM/73/2046 final, OJ C 14, 15.2.1974), druga – poprawiona – z kwietnia 1978 r. (Amended proposal for a Council regulation (EEC) on the European Cooperation Grouping (ECG), COM/78/139 final, OJ C 103, 28.4.1978).

¹⁸ W oryginalnej angielskojęzycznej wersji rozporządzenia użyto sformułowania „grouping”, co zostało w rozporządzeniu w języku polskim przetłumaczone jako „ugrupowanie”, ale już w ustawie jako „zgrupowanie”.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych (EUIG), OJ L 199, 31.07.1985. Zgodnie z art. 43 rozporządzenie weszło w życie trzeciego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym WE, a więc 2 sierpnia 1985 r., lecz stosuje się od 1 lipca 1989 r. z wyjątkiem art. 39, 41 oraz 42, które stosuje się od wejścia w życie rozporządzenia. Na gruncie prawa polskiego 4 marca 2005 r. uchwalona została ustawa o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej (Dz. U. 2005, nr 62, poz. 551), regulująca między innymi rejestrację i niektóre zasady organizacji EUIG, w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu nr 2137/85. Ustawa weszła w życie 19 maja 2005 r.

może być wykorzystywana przez podmioty publiczne (na przykład uniwersytety, izby handlowe, miasta) lub publiczne i prywatne jednocześnie²⁰.

Rozporządzenie nr 2137/85 nie wskazuje w żaden sposób na charakter prawny EUIG, gdyż nadanie mu osobowości prawnej zależy od decyzji poszczególnych państw członkowskich. Tak więc EUIG może lub nie posiadać osobowość prawną, odrębną od osobowości jego członków. Ugrupowanie musi składać się przynajmniej z dwóch członków posiadających swój zarząd w różnych państwach członkowskich²¹ (w przypadku spółek, przedsiębiorstw lub innych jednostek organizacyjnych) lub wykonujących swą działalność w różnych państwach członkowskich Wspólnoty (w przypadku osób fizycznych). Rozporządzenie zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące koniecznej treści umowy ustanawiającej ugrupowanie, w tym nazwy, siedziby i celów ugrupowania. Siedziba określona w umowie musi znajdować się na terytorium Wspólnoty.

Fakt powołania EUIG jest ogłaszany w rejestrze krajowym w państwie, w którym ma siedzibę²², a następnie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Rejestracja następuje według zasad obowiązujących w państwie–siedzibie, uzupełnionych o wymogi wynikające z rozporządzenia Rady. Od dnia rejestracji ugrupowanie posiada zdolność do nabywania praw i zaciągania zobowiązań oraz do zawierania umów i dokonywania innych czynności prawnych²³.

Liczba ugrupowań stale rośnie. Na koniec 1995 r. było ich 697, we wrześniu 1997 r. już ponad 800, we wrześniu 2001 r. około 1200, a w maju 2004 r. około 1700. Przeważają we Francji, państwach Beneluksu i Wielkiej Brytanii²⁴. Często podkreśla się jednak, że w przypadku współpracy międzyterytorialnej forma EUIG jest skuteczna przede wszystkim na poziomie projektu, lecz nieodpowiednia na poziomie programu²⁵.

²⁰ A. Mikołajczyk, K. Łokucijewski, *Prawne i instytucjonalne uwarunkowania współpracy sieciowej*, [w:] *Współpraca sieciowa rozwoju regionu metropolitalnego. Studia nad rozwojem i zarządzaniem w regionach metropolitalnych Europy*, J. Lendzion, W. Toczyński (red.), Gdynia 2002, „Studia Europejskie” t. X, s. 93.

²¹ Państwo członkowskie dziś w znaczeniu „państwa członkowskie Unii Europejskiej lub państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)–strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym”. R. Stefanicki, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 18, s. 889.

²² W Polsce jest to Krajowy Rejestr Sądowy: >www.ms.gov.pl/krs/krs.shtml<.

²³ Szerzej na temat treści rozporządzenia i polskiej ustawy patrz: R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych. Komentarz*, Bydgoszcz–Katowice 2006 oraz R. Lewandowski, *Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2006.

²⁴ Communication from the Commission Participation of European Economic Interest Groupings (EEIGs) in public contracts and programmes financed by public funds, COM (97) 434 final, OJ C 285, 20.09.1997; H.-J. Zahorka, *EEIG. European Economic Interests Groups. The only transnational legal instrument for co-operation between entrepreneurs in Europe*, version: 1.10.2001, ><http://www.eito.org/download/EEIG.pdf><, s. 10; H.-J. Zahorka, *Economic Interests Groups in Macedonia – A Step Towards European Economic Interests Groupings and Business Cooperation in Europe*, >http://www.libertas-institut.com/de/PDF/EIG_MacedoniaHJZ.pdf<, s. 6.

²⁵ Association of European Border Regions, *Institutional aspects of cross-border cooperation*, March 1999, >http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.en.pdf<, s. 4.

Jednocześnie ekonomiczny charakter EUIG powoduje poważne ograniczenie możliwości wykorzystania tego instrumentu prawnego do współpracy obejmującej sferę kontaktów społecznych, kulturalnych i innych. Tym niemniej wśród EUIG wskazać można także i te zawiązane przez jednostki terytorialne. Są nimi na przykład:

- powołane 18 stycznia 1993 r. przez francuski dystrykt Bayonne-Anglet-Biarritz oraz Radę hiszpańskiej Prowincji Guipuzkoa stowarzyszenie o nazwie „Observatorio transfronterizo de la eurociudad Bayona – San Sebastián” (fr. *Observatoire transfrontalier de l'Eurocité Bayonne-San Sebastián*, ang. *Bayonne-San Sebastián Eurocity cross-border observatory*). Celem euromiasta Bayona-San Sebastian jest inicjowanie, wspieranie i koordynowanie działań ponadgranicznych usprawniających infrastrukturę, warunki i usługi w zurbanizowanym regionie transgranicznym. Podejmowane działania koncentrują się na współpracy technologicznej, zarządzaniu miastem i środowiskiem, infrastrukturze, sieciach informacyjnych oraz parkach przemysłowych²⁶;

- utworzony 23 kwietnia 1993 r. przez francuskie i niemieckie władze publiczne pogranicza Euro-Instytut (fr. *Institut pour la coopération transfrontalière*, niem. *Institut für grenzüberschreitende Zusammenarbeit*). Powołały go Badenia-Wirtembergia, Francja, Alzacja, Departament du Bas-Rhin, Strasbourg, Kehl, oraz dwa uniwersytety: Roberta Schumana w Strasbourgu i Uniwersytet Nauk Stosowanych w Kehl. Działalność Euro-Instytutu polega przede wszystkim na organizowaniu szkoleń, konferencji, warsztatów i badań w zakresie administracji publicznej, samorządności i współpracy transgranicznej²⁷;

- założona w 1990 r. przez północnoirlandzkie miasto Derry i irlandzkie Donegal sieć ERNACT – European Regions Network for the Application of Community Technologies. Celem ERNACT jest współpraca w zakresie technologii komunikacji i społeczeństwa informatycznego. Od momentu powstania sieć rozwinęła się i obecnie w jej skład wchodzi także: holenderska prowincja Zeeland, hiszpańska Cantabria i miasto San Sebastian, czeski region Ołomuńca, brytyjskie Borough of Wirral i irlandzkie hrabstwo Galway²⁸.

3. EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE WSPÓLPRACY TERYTORIALNEJ²⁹

Jakościową zmianą w podejściu Wspólnoty Europejskiej do prawnej regulacji realizowanej na jej terytorium współpracy zewnętrznej subpaństwowych jednostek

²⁶ Statut euromiasta: >www.eurocite.org/upload/documents/ES/txt_officiel/Estatutosdef.pdf<. Patrz także strona internetowa: >www.eurocite.org<.

²⁷ 1993–2003: *dix ans d'expertise au service de la coopération transfrontalière*, „La Lettre”, no 4, septembre 2003, >www.euroinstitut.org/PDF/newsletter-ei-fr-0309.pdf<. Patrz także strona internetowa: >www.euroinstitute.org<.

²⁸ >www.ernact.net<.

²⁹ W pierwszej wersji rozporządzenia jako Europejskie Ugrupowanie Współpracy Transgranicznej (*European Grouping of Cross-border Cooperation – EGCC*). Nazwa zmieniona zgodnie z propozycją

terytorialnych stało się przyjęcie nowego instrumentu prawnego, jakim jest posiadające osobowość prawną Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT, ang. *European Grouping of Territorial Cooperation* – EGTC). Wspólnotowe rozporządzenie w sprawie EUWT z lipca 2006 r. jest nowością, umożliwia bowiem zrzeszanie się wspólnot terytorialnych pochodzących z różnych państw członkowskich bez konieczności uprzedniego podpisywania porozumień międzynarodowych ratyfikowanych przez parlamenty krajowe. Za autorami analizy dotyczącej EUWT możemy stwierdzić, że przyjęcie tego rozporządzenia stanowi „zarazem poważny wstrząs dla ram prawnych współpracy terytorialnej i ich zrozumiałą ewolucję. Poważny wstrząs, ponieważ jest to pierwszy instrument wspólnotowy o charakterze normatywnym w tej dziedzinie, a także dlatego, że na mocy rozporządzenia taka współpraca między samorządami w różnych państwach członkowskich zostaje umieszczona w samym centrum procesu integracji, podczas gdy do tej pory z natury rzeczy było to zjawisko marginalne”³⁰. Podkreślić należy, że *Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej* nie zawiera jasno sprecyzowanej podstawy prawnej dotyczącej przyjęcia takiego aktu legislacyjnego. Zastosowano tu wszakże jego art. 159³¹.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady powołujące EUWT jest częścią pakietu legislacyjnego dotyczącego perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Nowa instytucja z założenia ma służyć realizacji celu trzeciego wspólnotowej polityki spójności, a mianowicie europejskiej współpracy terytorialnej³². Zapowiedź

Parlamentu Europejskiego z 6 lipca 2005 r. Obecna oznacza, że ugrupowania mogą obejmować szerszy zakres współpracy określanej jako „międzyterytorialna”, a więc nie tylko transgraniczna, ale także transnarodowa i międzyregionalna. Komitet Regionów proponował natomiast użycie pojęcia współpraca „transeuropejska”.

³⁰ Analiza została wykonana przez Grupę Europejskich Studiów Politycznych (*Groupe d'études politiques européennes* – GEPE) pod kierunkiem prof. Nicolasa Levrata w ramach programu badań Komitetu Regionów (KR), pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego (Gianluca Spinaci, Jarosław Lotarski i Lucia Cannellini) oraz sekretariatu Komisji ds. Polityki Spójności Terytorialnej – COTER (Damian Lluna Taberner). Komitet Regionów, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – EUWT*, >http://cor.ip.lu/migrated_data/CoR_EGTC_Study_PL.pdf<, s. 13 [dostęp: 14 maja 2008].

³¹ Art. 159 ust. 3 TWE stanowi o możliwości podjęcia przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w art. 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, jeżeli okaże się to niezbędne, działań szczególnych dla osiągnięcia celów Wspólnoty określonych w art. 158 – wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej, zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich. *Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, OJ C 321E, 29.12.2006.

³² W perspektywie finansowej 2007–2013 zostały określone nowe priorytetowe cele wspólnotowej polityki spójności. Są nimi: konwergencja, konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz europejska współpraca terytorialna (art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, OJ L 210, 31.7.2006). Europejska współpraca terytorialna, na którą przeznaczono niecałe 4% funduszy strukturalnych, czyli około 1% budżetu wspólnotowego, ma za zadanie wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium Unii Europejskiej. Instrumentem finansowym dla tego celu jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR).

jego uchwalenia pojawiła się w przyjętym przez Komisję Europejską 18 lutego 2004 r. *Trzecim raporcie o spójności gospodarczej i społecznej*³³. We wnioskach Komisja stwierdza, iż jej zamiarem jest „zapropozowanie **nowego instrumentu prawnego** [podkreślenie w oryginale – H. D.] w postaci europejskiej struktury współpracy (»ponadgraniczny organ regionalny«), który pozwoliłby Państwom Członkowskim, władzom regionalnym i lokalnym zajmować się, zarówno w ramach programów wspólnotowych, jak i poza ich obrębem, tradycyjnymi problemami natury prawnej i administracyjnej, na które napotyka się przy kierowaniu programami i projektami transgranicznymi. Miałyby to na celu przekazanie tej nowej prawnej strukturze prerogatyw do prowadzenia działań opartych na współpracy w imieniu władz publicznych”³⁴. Zgodnie z uzasadnieniem przedstawionego przez Komisję 14 lipca 2004 r. projektu rozporządzenia „harmonijny rozwój całego terytorium Wspólnoty oraz wzmocnienie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności wymagają silniejszej współpracy transgranicznej oraz podjęcia kroków, które poprawią warunki wdrażania współpracy transgranicznej”³⁵. Rozporządzenie jest więc odpowiedzią na zróżnicowanie narodowych systemów prawnych i procedur oraz wynikających stąd istotnych trudności „w zakresie przeprowadzania i zarządzania działaniami dotyczącymi współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej”³⁵.

Dyskusja na projektem trwała dwa lata. Swoją opinię przygotowały zgodnie z procedurą Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny³⁶ i Komitet Regionów³⁷. W swojej opinii KR uwzględnił uwagi zgłoszone przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE)³⁸ oraz Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (AEBR)³⁹. Parlament Europejski zaakceptował w pierwszym czytaniu propozycję rozporządzenia, wprowadzając kilka istotnych uzupełnień i poprawek,

³³ Komisja Europejska, *Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Luksemburg 2004.

³⁴ *Ibid.*, s. xxxi.

³⁵ Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Grupy Współpracy Transgranicznej (EGWT), Bruksela, 14.07.2004, COM(2004) 496 final.

³⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 6 kwietnia 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT) COM(2004) 496 final, OJ C 255, 14.10.2005.

³⁷ Projekt opinii Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2004 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej (EUTW), OJ C 071, 22.03.2005 oraz Rezolucja Komitetu Regionów w sprawie: „Urzeczywistnianie Europy poprzez współpracę ponadgraniczną – apel o przyjęcie rozporządzenia w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej”, OJ C 192, 16.8.2006.

³⁸ Opinion 24(2004) on the draft outlook report of the Committee of the Regions an „A new legal instrument for cross-border cooperation”, ><https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=826241&BackColorInternet=e0ceel&BackColorIntranet=e0ceel&BackColorLogged=FFC679>< [dostęp: 14 maja 2008].

³⁹ Comments of the Association of European Border Regions (AEBR) on the proposal of the European Commission for a – Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Crossborder Co-operation (EGCC), 06.09.2004, >http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Stellungnahme_Verbund.gb.pdf< [dostęp: 14 maja 2008].

a następnie 7 marca 2006 r. zmieniony projekt trafił do Rady UE, która przyjęła 28 kwietnia 2006 r. wspólne stanowisko⁴⁰.

Projekt wzbudził wiele kontrowersji wśród subpaństwowych jednostek terytorialnych i ich stowarzyszeń, państw członkowskich UE oraz instytucji wspólnotowych. Z drugiej jednak strony płynęły głosy poparcia i zadowolenia z zaproponowania rozwiązań, które ułatwią szeroko rozumianą współpracę terytorialną w Unii Europejskiej⁴¹. Ostateczną wersję Rozporządzenia przyjęto 5 lipca 2006 r.⁴²

Legislatory – Parlament i Rada – podkreślają, że zaproponowany nowy instrument nie ma na celu obejścia ram ponadgranicznej współpracy władz regionalnych i lokalnych stworzonych dotychczas przez Radę Europy ani „ustanowienia zbioru szczególnych wspólnych zasad, którym podlegałyby jednakowo wszystkie tego typu porozumienia w całej Wspólnocie”⁴³. Celem rozporządzenia nie jest bowiem „ujednolicenie praktyki współpracy terytorialnej – przeciwnie, powinno ono pozwolić na zachowanie różnorodności sytuacji i osiągnięć wynikających z minionych doświadczeń”. Jak się podkreśla, EUWT nie zastępuje żadnej z dotychczasowych form współpracy terytorialnej, w tym także euroregionów⁴⁴.

Koncepcja EUWT nawiązuje do – kontrowersyjnego w swoim czasie – projektu „eurozwiązków” (ang. *Euroassociations*), zawartego w tzw. Raporcie Gerlacha z 1976 r.⁴⁵ Miały się one składać z przygranicznych jednostek terytorialnych, być wyposażone w kompetencje z zakresu władztwa publicznego i posiadać osobowość prawną na mocy prawa wspólnotowego, a nie krajowego⁴⁶.

⁴⁰ Szczegółowo na temat przebiegu procesu legislacyjnego pisze poseł–sprawozdawca Jan Olbrycht. Patrz: J. Olbrycht, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – nowy instrument dla budowania współpracy terytorialnej*, „Rozwój Regionalny w Małopolsce” 2006, nr 1–2, s. 33.

⁴¹ Na temat zastrzeżeń i głosów poparcia patrz: J. Olbrycht, *European Grouping of Territorial Cooperation – the New Instrument for Building Territorial Cooperation*, [w:] *Cohesion Policy and Regions. New Perspective 2007–13*, J. Woźniak (red.), Kraków 2006, s. 90–91 oraz H. Dumala, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowe możliwości dla polsko-niemieckich euroregionów*, [w:] *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, J. Jańczak, M. Musiał-Karg (red.), Toruń 2009, s. 58–59.

⁴² Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), OJ L 210, 31.7.2006.

⁴³ Punkt (5) Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006.

⁴⁴ Komitet Regionów, *Europejskie Ugrupowanie...*, s. 2.

⁴⁵ „Gerlach”-report... Kontrowersje natury prawnej podnosiła zwłaszcza Komisja Europejska. Patrz: U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen*, „Archiv des Völkerrechts” vol. 27, 1989, s. 303.

⁴⁶ Zdaniem A. Mikołajczyka „realizacja tej koncepcji [eurozwiązków] mogłaby prowadzić do faktycznego zaniku granic państwowych także w ich aspekcie formalnoprawnym, definiowanym tradycyjnie jako linie wyznaczające sferę, w której państwo korzysta z atrybutów swego władztwa publicznego w sposób suwerenny i wyłączny, czy też jako linie rozgraniczające odrębne systemy prawne”. *Regiony...*, s. 250. Podobne obawy wzbudziła współczesna propozycja EUWT w środowisku „Naszego Dziennika”, który nazwał propozycję KE „demontażem” i „dźwignią zdolną wysadzić z posad każde państwo narodowe”. Zdaniem Małgorzaty Goss „unijne przepisy rozkładają państwo narodowe,

Zdaniem jednych przyjęte rozwiązanie należy uznać za „dojrzałe, od dawna oczekiwane, a wręcz konieczne, pozwala bowiem stworzyć ujednoczone podstawy prawne prowadzenia wszystkich rodzajów współpracy terytorialnej na obszarze Unii Europejskiej”⁴⁷. Dla innych „rozporządzenie bliższe jest tradycyjnym rozwiązaniom prawa międzynarodowego niż skutecznemu i niewątpliwie nowatorskiemu wykorzystaniu możliwości, jakie stwarza prawo wspólnotowe w kwestii współpracy terytorialnej”⁴⁸.

Powoływanie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej jest dobrowolne. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Rozporządzenia „celem EUTW jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, zwanych dalej »współpracą terytorialną«, między jej członkami [...], wyłącznie w celu wzmacniania spójności ekonomicznej i społecznej”.

EUWT posiada osobowość prawną oraz „zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego” (art. 1 ust. 3 i 4). Trzeba podkreślić, że przepisy rozporządzenia nie rozstrzygają, czy ugrupowanie podlega reżimowi prawnemu właściwemu podmiotom prawa publicznego czy też podmiotom prawa prywatnego, pozostawiając tę decyzję państwom członkowskim.

Ugrupowanie może składać się z państw członkowskich⁴⁹ i/lub władz regionalnych i/lub władz lokalnych i/lub podmiotów prawa publicznego⁵⁰. Członkami mogą

zastępując je strukturą regionów”, co zagraża spójności poszczególnych państw. M. Goss, *Demontaż w imię współpracy*, „Nasz Dziennik” 25.10.2004.

⁴⁷ J. Ładysz, H. Z. Oziem, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Transgranicznej jako nowa forma europejskiej współpracy terytorialnej*, „Gospodarka Przestrzenna” 2005, z. VIII, s. 24.

⁴⁸ Komitet Regionów, *Europejskie Ugrupowanie...*, s. 18.

⁴⁹ Chodzi przede wszystkim o małe (terytorialnie) państwa. Jak twierdzi Dirk Peters, prawnik w wydziale prawnym w DG Regio, uzasadnieniem dla włączenia do EUWT władz centralnych był fakt, że „kompetencje poszczególnych instancji znacznie się różnią w zależności od kraju, np. niektóre kompetencje landów w Niemczech odpowiadają uprawnieniom instytucji centralnych we Francji, gdzie władze regionalne dysponują mniejszymi uprawnieniami. Ten problem jest jeszcze lepiej widoczny w małych państwach członkowskich nieposiadających władz lokalnych. W takich przypadkach działania są prowadzone na szczeblu krajowym.” *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej*, „Inforegio Panorama”, nr 24, grudzień 2007, s. 10. Warto również zwrócić uwagę, że spośród nowych państw członkowskich aż sześć stanowiło jednostki usytuowane poniżej szczebla państwowego jeszcze piętnaście lat przed przystąpieniem do UE (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja i Słowenia). Niektóre z nich aktywnie uczestniczyły w procesie współpracy transgranicznej i nie chciały, aby nowo uzyskany status państwa doprowadził do zerwania wieloletnich i sprawdzonych partnerstw.

⁵⁰ 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 usługi; OJ L 134, 30.4.2004. Zgodnie z przywołaną dyrektywą „»Podmiot prawa publicznego« oznacza każdy podmiot: a) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; b) posiadający osobowość prawną; oraz c) finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego

być także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z wymienionych kategorii. Utworzona organizacja musi mieć jednak charakter transgraniczny i składać się z „członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich” (art. 3 ust. 2). W związku z treścią tego artykułu pojawiają się poważne wątpliwości, czy EUWT może być utworzone na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej? Zdaniem projektodawców „przyjęcie środka wspólnotowego pozwalającego na utworzenie EUWT nie powinno [...] wykluczać możliwości uczestniczenia podmiotów z państw trzecich w EUWT utworzonych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, w przypadku, gdy pozwala na to ustawodawstwo państwa trzeciego oraz umowy między państwami członkowskimi a państwami trzecimi”⁵¹.

EUWT realizuje zadania wyznaczone przez jej członków, a zawarte w konwencji w sprawie europejskiej współpracy terytorialnej (dalej jako konwencja). Konwencja przyjęta jednogłośnie określa nazwę Ugrupowania, jego siedzibę statutową, zasięg terytorialny, szczególnie cel i zadania, czas funkcjonowania oraz warunki rozwiązania, listę członków, prawo właściwe dla interpretacji i stosowania konwencji, procedury wzajemnej uznawalności, w tym w dziedzinie kontroli finansowej oraz procedury wprowadzania zmian do konwencji (art. 8 ust. 2). Zadania EUWT są związane przede wszystkim z wdrażaniem programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Wspólnotę, ale Ugrupowanie może realizować także inne przedsięwzięcia w ramach takiej współpracy bez wsparcia finansowego Wspólnoty, o ile prowadzą one do wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej (art. 7 ust. 3). Wyłączone z działań EUWT są uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna (art. 7 ust. 4). Przyjęto zasadę, zgodnie z którą „wszystkie zadania mieszczą się w zakresie kompetencji każdego [podkreślenie moje – H. D.] z członków na mocy jego prawa krajowego” (art. 7 ust. 2). Oznacza to konieczność znalezienia swego „wspólnego mianownika” kompetencji.

Statut ugrupowania, również przyjmowany jednogłośnie na podstawie konwencji, winien określać – poza postanowieniami konwencji – jako minimum: sposób

lub inne podmioty prawa publicznego.” Załącznik III do ww. dyrektywy zawiera osobny dla każdego państwa członkowskiego UE katalog podmiotów publicznych podlegających dyrektywie. W odniesieniu do Polski obowiązuje liczący dziewięć pozycji katalog umieszczony w Załączniku II do Traktatu Akcesyjnego. Znalazły się w nim m.in. uniwersytety i szkoły wyższe, państwowe i samorządowe instytucje kultury, publiczne placówki naukowe, jednostki badawczo-rozwojowe oraz inne placówki badawcze (s. 82–85). OJ C 236, 23.9.2003.

⁵¹ Punkt (16) Rozporządzenia. W polskim komentarzu do rozporządzenia mowa jest o trzech zasadniczych warunkach: „w skład EUWT muszą wchodzić co najmniej dwa państwa członkowskie UE [błąd – zgodnie z art. 3 ust. 2 winno być: członkowie leżący na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich], siedzibą EUWT może być jedynie państwo członkowskie UE, a stosowane prawo (*applicable law*) musi być prawem jednego z państw członkowskich”. *Komentarz do rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, [w:] *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, Warszawa, grudzień 2006, ><http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/AA2B283F-DAE8-413C-BD9A-E4FF1B21C220/27734/pakiet7komentarzedorporz3.pdf><, s. 162 [dostęp: 14 maja 2008].

działania organów i ich kompetencje, liczbę przedstawicieli członków zasiadających w odpowiednich organach, procedury podejmowania decyzji, ustanowienie języka (języków) roboczych, procedury funkcjonowania (zarządzanie personelem, rekrutacja, charakter umów pracowniczych), uzgodnienia dotyczące finansowego wkładu członków oraz zasad księgowości i budżetu, odpowiedzialności finansowej członków, organy odpowiedzialne za wyznaczenie niezależnych audytorów zewnętrznych oraz procedury wprowadzania zmian do statutu (art. 9 ust. 2).

Każdy z członków jest zobowiązany do powiadomienia odpowiednich władz krajowych o zamiarze uczestnictwa w EUWT oraz przesłania kopii konwencji i statutu. Władze te mają trzy miesiące na wyrażenie zgody na udział przyszłych członków w inicjatywie (kontrola *ex ante*). Wszelkie odpowiedzi odmowne muszą zostać uzasadnione (art. 4). Państwo ma również możliwość zakazania ugrupowaniu prowadzenia na swoim terytorium działalności określonego rodzaju, zażądania wystąpienia z ugrupowania własnych członków, jeżeli EUWT prowadzi jakąkolwiek działalność naruszającą przepisy krajowe dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, moralności publicznej lub naruszającą interes publiczny (art. 13), a nawet rozwiązania ugrupowania, które nie służy celom współpracy terytorialnej lub, które działa poza zakresem powierzonych mu zadań (art. 14).

Organami wymaganymi przez Rozporządzenie (art. 10) są: Zgromadzenie, jako organ przedstawicielski oraz dyrektor, który reprezentuje ugrupowanie i działa w jego imieniu. Rozporządzenie pozostawia do regulacji statutowych możliwość powołania dodatkowych organów.

Zarejestrowanie lub opublikowanie Statutu zgodnie z prawem krajowym właściwym dla statutowej siedziby EUWT⁵² oznacza uzyskanie przez nie zdolności do działania i stanowi podstawę do opublikowania ogłoszenia o powołaniu ugrupowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ogłoszenie zawiera nazwę ugrupowania, jego cele, listę członków i statutową siedzibę. Informacja o konwencji oraz rejestracji lub opublikowaniu statutu przekazywana jest również zainteresowanym państwom członkowskim oraz Komitetowi Regionów (art. 5).

EUWT dysponuje rocznym budżetem.

Rozporządzenie weszło w życie 1 sierpnia 2006 r., a stosuje się je od 1 sierpnia 2007 r. z wyjątkiem art. 16, który stosuje się od dnia 1 sierpnia 2006 r. Art. 16 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przepisów właściwych do zapewnienia skutecznego stosowania rozporządzenia⁵³. Podkreśla się więc, że „kluczowe

⁵² Według polskiej ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (art. 8) ugrupowanie nabywa osobowość prawną z dniem rejestracji. Rejestr będzie prowadził minister właściwy do spraw zagranicznych. Konwencja i statut oraz ich zmiany podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz. U. 2008, nr 218, poz. 1390.

⁵³ Z uwagi na przyjętą formę aktu prawnego – rozporządzenie – wiąże ono w całości i ma bezpośrednio zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Nie jest więc konieczne regulo-

znaczenie dla wprowadzanego w życie mechanizmu” będzie miało „spójne stosowanie rozporządzenia w sprawie EUWT w różnych państwach członkowskich”⁵⁴. Niezbędne zmiany prawodawstwa krajowego, umożliwiające skuteczne wdrożenie rozporządzenia, powinny być przyjęte najpóźniej do dnia 31 lipca 2007 r. Mimo upływu tego terminu do dziś nie wszystkie państwa członkowskie UE wywiązały się z tego obowiązku⁵⁵. W Polsce odpowiedzialne za przygotowanie ustawy określającej zasady tworzenia, kontroli oraz rozwiązywania EUWT z udziałem polskich podmiotów było ministerstwo rozwoju regionalnego we współpracy z ministerstwami: spraw zagranicznych, finansów oraz spraw wewnętrznych i administracji. W sierpniu 2007 r. opracowany projekt został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, 1 lipca 2008 r. przyjęty przez Radę Ministrów i 7 listopada tegoż roku uchwalony przez Sejm. Ustawa weszła w życie 9 stycznia 2009 r.

Pierwszym utworzonym na mocy Rozporządzenia Europejskim Ugrupowaniem Współpracy Terytorialnej jest zawiązana 21 stycznia 2008 r. w Kortrijk (Belgia) francusko-belgijska Eurometropolia Lille-Kortrijk-Tournai (fr. *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*, nl. *Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai*)⁵⁶. Obejmuje ona swoim zasięgiem 3550 km² terytorium położonego w 145 gminach francuskich i belgijskich, zamieszkałych przez 2 mln mieszkańców. Skupia 14 publicznych organów krajowych, regionalnych, subregionalnych i międzygminnych. Po stronie francuskiej członkami EUWT są: państwo, region Nord-Pas-de-Calais, departament du Nord oraz miasto Lille. Po stronie belgijskiej jest dziesięciu członków: państwo, region i Wspólnota Flamandzka, prowincja Flandria Zachodnia, Walonia, Wspólnota Francuska, prowincja Hainaut oraz cztery związki międzygminne: Leiedal, wvi (*West-Vlaamse Intercommunale*), Ideta (*Intercommunale de Développement des arrondissements de Tournai, d’Ath et de communes avoisinantes*) oraz Ieg (*Intercommunale d’étude et de gestion*)⁵⁷. Ugrupowanie zostało zarejestrowane w Lille (Francja). Eurometropolia

wanie zasad działania EUWT w ustawie czy jakimś innym akcie prawa krajowego. Ponieważ jednak „rozporządzenie w sprawie EUWT ma charakter ogólny” to „wiele kwestii wymaga uzupełnienia i doprecyzowania na poziomie krajowym”. *Wzrośnie rola euroregionów... (1). Z Elżbietą Bieńkowską – Minister Rozwoju Regionalnego – rozmawia Jacek Broszkiewicz*, „Euroregiony Polska” nr 67, 2007, s. 7. W polskim prawie zmiany dotyczą w szczególności ustaw o: samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie województwa, zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, finansach publicznych, podatku dochodowym od osób prawnych, podatku od towarów i usług.

⁵⁴ Przewodniczący Komitetu Regionów Michel Delebarre, *Przedmowa*, [w:] Komitet Regionów, *Europejskie Ugrupowanie...*, s. 1.

⁵⁵ Szczegóły patrz: portal.cor.europa.eu/egtc/en-us/National/Provisious/Pages/adopted.aspx.

⁵⁶ *Pierwsze EUWT Eurometropolia Lille-Kortrijk-Tournai*, >http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/index_pl.htm < [dostęp: 4 maja 2008].

⁵⁷ Prefecture de Region Nord – Pas-de-Calais, Recueil des Actes Administratifs, Publication spéciale relative à la création du Groupement Européen de Coopération Territoriale Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 21 janvier 2008, >http://www.nord.pref.gouv.fr/images/publications/arrete_groupement012008.pdf < [dostęp: 14 maja 2008]. Patrz także: *L’Eurométropole Lille Kortrijk Tournai, un territoire aux atouts multiples*, >http://www.espaces-transfrontaliers.org/Colloque/TR1_Territoire_LKT.pdf <.

będzie rozwijać projekty z dziedziny zrównoważonego rozwoju, transportu i usług dla obywateli w celu podniesienia jakości życia codziennego mieszkańców regionu. Warto zauważyć, że tradycja współpracy liczy ponad 17 lat⁵⁸.

Drugim ugrupowaniem, a pierwszym w Europie Środkowej, jest węgiersko-słowacki „Ister-Granum”, powołany w Esztergom (Węgry) 6 maja 2008 r.⁵⁹ Ugrupowanie „Ister-Granum”, przekształcone z działającego od listopada 2003 r. euroregionu o charakterze komunalnym o tej samej nazwie, ma za zadanie realizację takich projektów współpracy, jak regionalny system opieki zdrowotnej, agencja turystyczna, dwujęzyczna telewizja i stacja radiowa oraz odbudowa pięciu mostów na Dunaju.

Trwają przygotowania do powołania kolejnych ugrupowań. Jednym z nich jest polsko-niemiecki Eurodystrykt Oderland – Nadodrze (EDON) powołany 28 maja 2004 r. na spotkaniu we Wriezen (Niemcy) przez 15 gmin województw zachodniopomorskiego i lubuskiego oraz kraju związkowego Brandenburgia. Celem Eurodystryktu jest wspieranie gospodarki i turystyki, infrastruktury i kompetencji językowych na korzyść ludności.⁶⁰ Innym przykładem dążeń do formalizacji współpracy może być francusko-włoski Euroregion Alpy-Morze Śródziemne (fr. *L'euroregion Alpes-Méditerranée*, wł. *Euroregione Alpi-Mediterraneo*).⁶¹ Tworzą go od lipca 2007 r. jednostki terytorialne szczebla regionalnego – po stronie francuskiej: Alpy–Rodan oraz Prowansja–Alpy–Lazurowe Wybrzeże, po włoskiej: Liguria, Piemont oraz Dolina Aosty. Obszar euroregionu to 110 tys. km², a zamieszkuje go 16,5 mln osób. Współpraca obejmuje środowisko naturalne, transport, innowacje, badania naukowo-techniczne, zrównoważony rozwój oraz kulturę i turystykę.

* * *

Oceniając przydatność i skuteczność przyjętych przez Wspólnotę Europejską rozwiązań prawnych regulujących współpracę międzyterytorialną – należy stwierdzić, iż funkcjonująca blisko 20 lat w prawie wspólnotowym instytucja Europejskiego Ugrupowania Interesów Gospodarczych ma zastosowanie przede wszystkim we współpracy podmiotów gospodarczych i w nielicznych przypadkach jest wy-

⁵⁸ W październiku 1991 r. powołano COPIT/GPCI (fr. *Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière*, nl. *Grensoverschrijdende Permanente Conferentie van Intercommunales*). Od roku 2001 Konferencja miała osobowość prawną na mocy prawa francuskiego. Patrz: ><http://www.grootstad.org/pdf/copit-dates.pdf>< [dostęp: 14 maja 2008].

⁵⁹ *The establishment of a European Grouping of Territorial Cooperation in Esztergom*, >http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin_en/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000000&id=0< [dostęp: 23 maja 2008].

⁶⁰ *Eurodystrykt Oderland – Nadodrze. Historia – Współczesność – Przyszłość*, ><http://www.border-crossing.de/index.php?m=2&lang=pl&id=1650&year=2007&UID=1e3921bfe1b55c3e5cd6fbec56e842a4>< [dostęp: 23 maja 2008].

⁶¹ *Protocollo d'intesa per la cooperazione nello spazio alpi mediterraneo*, >http://www.regione.piemonte.it/piemonteinforma/scenari/2007/luglio/dwd/alpi_testo.doc< [dostęp: 14 maja 2008].

korzystywana przez terytorialne podmioty publiczne (przede wszystkim miasta). Wprowadzenie w perspektywie finansowej 2007–2013 nowego celu wspólnotowej polityki spójności (europejska współpraca terytorialna) doprowadziło do powołania w 2006 roku nowego i nowatorskiego instrumentu prawnego, jakim jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Od wejścia w życie stosownego rozporządzenia minęło jednak niewiele ponad dwa lata, nie wszystkie państwa członkowskie WE przygotowały precyzujące regulacje na poziomie krajowym i w związku z tym użyteczność tej instytucji jest – przynajmniej na razie – ograniczona. Wydaje się, iż w dłuższej perspektywie stanie się ona jedną z wielu form współpracy terytorialnej, uzupełniając, a nie zastępując, dotychczas stosowane rozwiązania.

Słowa kluczowe: Wspólnota Europejska, współpraca międzyterytorialna, EUIG, EUWT

Key words: European Community, interterritorial co-operation, EEIG, EGTC

SUMMARY

The development of the interterritorial cooperation is conditioned by legal opportunities of providing transnational actions and initiatives by subnational territorial communities. By focusing on transnational cooperation, European Community have not regulated its legal forms for a long time and recognized issues concerning rights of local and regional subjects as belonging only to state authorities and excluded them from law-making competences of European Community bodies. EC activities in this area were mainly political and financial ones. The institutions of community law are: European Economic Interest Grouping (developed in 1989) and European Grouping for Territorial Cooperation (developed in 2007).