

# Krzysztof Gałuszka

---

## Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jako forma współpracy transgranicznej

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 107-116

---

2010

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*KRZYSZTOF GALUSZKA*

**Akademia Ekonomiczna w Katowicach**

**EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE WSPÓLPRACY  
TERYTORIALNEJ JAKO FORMA WSPÓLPRACY  
TRANSGRANICZNEJ**

**Wstęp**

Jednym z podstawowych zadań polityki spójności Unii Europejskiej jest zlikwidowanie zapóźnienia w rozwoju społecznym i gospodarczym terenów przygranicznych. Dotyczy to zarówno terenów położonych przy granicach administracyjnych krajów członkowskich, jak i przy granicach zewnętrznych Unii. Problematyka ta jest od dawna przedmiotem programowania funduszy europejskich, np. INTERREG. Tworzono również podstawy organizacyjne, jak np. EUROREGIONY. W 2006 r. stworzono podstawy prawne do tworzenia nowych instytucji – Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej. Artykuł przedstawia podstawowe założenia organizacyjne i finansowe EUWT, dotychczasowe doświadczenia w ich tworzeniu i funkcjonowaniu oraz próbę określenia jego wad i zalet jako formy współpracy transgranicznej.

**1. Pojęcie współpracy transgranicznej**

Określenie „współpraca transgraniczna” oznacza wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządowych różnych państw sąsiadujących ze sobą. Cechami

wyróżniającymi tę formę współpracy zewnętrznej są: lokalny lub regionalny poziom współpracy, sąsiedzkość kontaktów (przyległość obszarów). W myśl Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, za „współpracę transgraniczną” przyjmuje się każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch i większej liczby państw, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne<sup>1</sup>.

Celem współpracy transgranicznej jest rozwiązywanie specyficznych problemów regionów przygranicznych, które – z małymi wyjątkami – należą do najbardziej upośledzonych ze względu na swoje usytuowanie w obszarze przygranicznym. Wiązą się z tym bowiem takie negatywne konsekwencje, jak:

- usytuowanie na peryferiach państwa oraz odizolowanie od centrów decyzyjnych i działalności gospodarczej,
- oddzielenie ośrodków handlowych w tych regionach od naturalnego zaplecza, co powoduje zniekształcenie warunków wymiany i dostarczania usług,
- słabiej rozbudowana infrastruktura z uwagi na położenie na krańcach linii transportowych i komunikacyjnych (ten problem jest najbardziej widoczny w regionach usytuowanych zarówno na zewnętrznych, jak i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej),
- mniej bogactw naturalnych, usług społecznych oraz słabiej rozwinięte usługi dla przedsiębiorstw,
- odmienne systemy prawne, administracyjne, opieki społecznej oraz często różne od sąsiadów po drugiej stronie granicy tradycje językowe i kulturowe, utrudniające komunikowanie i współpracę<sup>2</sup>. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi przewiduje dwie grupy prawnych form współpracy transgranicznej: formy prawnie niewiążące oraz formy prawnie wiążące.

<sup>1</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (obowiązuje w Polsce od 10 marca 1993 r.), DzU 1993, nr 61, poz. 287, art. 2 ust. 1.

<sup>2</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 298–299.

Do form współpracy prawnie niewiązujących zalicza się te przypadki współdziałania, w których relacje zewnętrzne, stosunek łączący strony należące do co najmniej dwóch państw, przynależących do odrębnych porządków prawnych, oparto na porozumieniach typu *gentlemen's agreement*. Zobowiązania wynikające z tak zawartych porozumień nie podlegają realizacji na drodze prawnej, a ich niedotrzymanie nie powoduje skutków prawnych i nie może być dochodzone na drodze prawnej. Dla wyodrębnienia stosunków prawnie niewiązujących nie jest istotne czy strony-podmioty współpracy należące do tego samego państwa organizują się w układzie krajowym na podstawie form prawnie wiążących (np. powołują stowarzyszenie). W załączniku do Konwencji zawarte są dwie zasadnicze formy współpracy transgranicznej o prawnie niewiązącym charakterze: grupy do spraw uzgodnień transgranicznych oraz grupy do spraw koordynacji.

Do form współpracy transgranicznej prawnie wiążących zalicza się formy prywatnoprawne (np. umowy prywatnoprawne o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych, stowarzyszenia prawa prywatnego, konsorcja, Europejskie Ugrupowanie Interesu Gospodarczego) oraz formy publicznoprawne (np. umowy prawa publicznego, transgraniczny organ publiczny i inne).

Ponieważ wymienione wyżej formy współpracy transgranicznej napotykały na istotne trudności podczas realizacji zadań, a także w trakcie zarządzania działaniami w ramach różnych praw i procedur w poszczególnych krajach, konieczne stało się ustanowienie na poziomie wspólnotowym UE nowego instrumentu współpracy – Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej.

## **2. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) – organizacja i finansowanie**

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej zostało ustanowione przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w 2006 roku<sup>3</sup>. Przepisy uzupełniające zostały przyjęte w Polsce w 2008 r.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), DzUUE 2006, nr L 210.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, DzU 2008, nr 218, poz. 1390.

EUWT posiada osobowość prawną, posiadając zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w każdym z państw członkowskich EUWT o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego. EUWT może w szczególności nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym.

EUWT tworzone jest w celu ułatwiania i upowszechniania współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między jej członkami wyłącznie dla wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej.

EUWT tworzone jest przez przynajmniej dwa państwa członkowskie UE. Do EUWT mogą również należeć członkowie z państw spoza UE, jeżeli pozwala na to ustawodawstwo danego państwa lub umowy między państwami członkowskimi UE a tym państwem. Członkami EUWT mogą być podmioty należące do jednej lub kilku następujących kategorii: państwa członkowskie, władze regionalne, władze lokalne, podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 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 (tj. podmioty ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; posiadające osobowość prawną; finansowane w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego (jst) lub inne podmioty prawa publicznego – albo takie, w których zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów, albo takie, w których ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jst lub inne podmioty prawa publicznego<sup>5</sup>). Członkami EUWT mogą być również stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub wielu wymienionych wyżej kategorii.

EUWT wykonuje powierzone mu przez członków zadania, które są ograniczone do ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej. Zadania EUWT muszą mieścić się w zakresie kompetencji każdego z jego członków. Zadania te są ograniczone przede wszystkim do realizacji programów i projektów współpracy

---

<sup>5</sup> S. Dotzblacz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 202–203.

terytorialnej współfinansowanej przez UE za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności. EUWT może również podejmować inne działania określone w innym rozporządzeniu WE<sup>6</sup>, przede wszystkim: rozwijanie transgranicznej działalności o wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym poprzez wspólne strategie na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego, a przede wszystkim: wspieranie przedsiębiorczości, w szczególności rozwoju MŚP, turystyki, kultury oraz handlu transgranicznego; wspieranie i dążenie do poprawy wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych, wspólnego zarządzania nimi, jak również zapobiegania zagrożeniom naturalnym i technologicznym; wspieranie powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi; zmniejszanie izolacji poprzez poprawę dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, a także transgranicznych systemów i urzędów dostaw wody i energii oraz zagospodarowania odpadów; rozwój współpracy, zdolności oraz wspólnego wykorzystania infrastruktury, w szczególności, takich jak ochrona zdrowia, kultura, turystyka i edukacja; integracja transgraniczna rynków pracy<sup>7</sup>.

Zadania przekazane EUWT przez jego członków nie mogą dotyczyć wykonywania uprawnień 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 zagraniczna.

Członkowie EUWT mogą upoważnić jednego spośród siebie do wykonywania zadań EUWT.

EUWT działa poprzez swoje organy. Rozporządzenie wymaga, aby EUWT posiadało minimum dwa organy: zgromadzenie – składające się z przedstawicieli członków, oraz dyrektor – reprezentujący EUWT i działający w jego imieniu. Statut EUWT może przewidywać również inne organy o wyraźnie określonych uprawnieniach.

Podstawą gospodarki finansowej EUWT jest roczny budżet przyjmowany przez zgromadzenie. Źródła finansowania EUWT nie zostały wymienione

---

<sup>6</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, DzUUE 2006, nr L 210, art. 6.

<sup>7</sup> Ibidem, art. 6 ust. 1.

enumeratywnie w rozporządzeniu, jednak analiza art. 7 poświęconego zadaniom pozwala wyodrębnić następujące źródła zasilania EUWT: środki pomocowe Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności) oraz środki własne EUWT (środki UE są zawsze środkami dodanymi i wymagany jest wkład własny, ponadto EUWT może również realizować zadania bez udziału środków UE). Środki własne pochodzić będą przede wszystkim z wkładów i wpłat członków. Możliwe jest również pozyskiwanie środków z prowadzenia odpłatnej działalności. EUWT, mając najszersze uprawnienia charakteryzujące osoby prawne, może pozyskiwać zasilanie zwrotne w postaci kredytów, pożyczek czy emisji papierów wartościowych.

EUWT ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania niezależnie od ich charakteru. Jeżeli aktywa EUWT nie wystarczą do pokrycia zobowiązań, to jego członkowie odpowiadają za te zobowiązania proporcjonalnie do wysokości swoich wkładów. Jednak ustawodawstwo krajowe może wyłączyć możliwość nieograniczonej odpowiedzialności danego członka (taka sytuacja występuje w przypadku polskich jst, państwowych i samorządowych osób prawnych, które z mocy prawa nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania EUWT, których są członkami – art. 19 ust. 2 ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej).

### **3. Zalety i wady EUWT jako formy współpracy transgranicznej**

Zdaniem Komitetu Regionów, utworzenie EUWT niesie następujące korzyści<sup>8</sup>:

- stanowi narzędzie umożliwiające podejmowanie i rozwiązywanie tradycyjnych problemów prawno-administracyjnych związanych z realizacją programów i projektów transgranicznych, transnarodowych i międzyregionalnych;
- przyczynia się do większej stabilności i pewności inicjatyw współpracy, dzięki tworzeniu grup posiadających osobowość prawną – zwłaszcza

---

<sup>8</sup> Opinia Komitetu Regionów, Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej: nowy impuls dla współpracy terytorialnej w Europie, DzUUE 2008, nr C 257, poz. 03.

- może stanowić szansę na stworzenie nowych ram prawnych dla rozwoju euroregionów;
- może stanowić skuteczną platformę koordynacji i wdrażania polityki europejskiej, krajowej i regionalnej w takich kluczowych obszarach, jak infrastruktura, konkurencyjność przedsiębiorstw, badania i innowacje, szkolenie, ochrona środowiska, zapobieganie zagrożeniom, sieci energetyczne i transportowe, zdrowie, opieka społeczna, zrównoważony i poli-centryczny rozwój miast;
  - upraszcza zarządzanie działaniami, planami i projektami współpracy;
  - może podnieść poziom spójności i efektywności współpracy, co spowoduje bardziej racjonalne wykorzystanie funduszy i zapobiegnie ich rozproszeniu;
  - przyczyni się do skuteczniejszej alokacji środków i zarządzania nimi;
  - może poprzez nadanie wspólnotowego charakteru prawnego zróżnicowanym formom współpracy zapoczątkować proces horyzontalnej integracji europejskiej, zgodnie z zasadami pomocniczości i zbliżenia obywateli;
  - stwarza europejskim władzom lokalnym i regionalnym możliwość przyjęcia istotnej roli stymulującej opracowywanie i wdrażanie kierunków polityki unijnej;
  - otwiera drogę dla nowych form wieloszczeblowego sprawowania rządów w ramach Unii Europejskiej.

Pomimo tych zalet, przyjęte rozwiązania prawne posiadają pewne ograniczenia. W raporcie GEPE (Grupa Europejskich Studiów Politycznych) na temat EUWT ze stycznia 2007 r. podkreśla się, że „(...) efekt kumulacyjny postanowień rozporządzenia w sprawie EUWT, ograniczający zdolność tego ostatniego, prowadzi do zbyt restrykcyjnego rozwiązania; o ile nie zastosuje się niezwykle elastycznej interpretacji, EUWT będzie posiadało bardzo ograniczoną zdolność działania”<sup>9</sup>.

Restrykcyjność tę można zaobserwować w kilku kluczowych obszarach.

Rozporządzenie przewiduje bardzo szeroki krąg potencjalnych członków EUWT (art. 3). Jednak zapis nakazujący, aby zadania EUWT mieściły się w zakresie kompetencji każdego z członków na mocy jego prawa

---

<sup>9</sup> N. Levrata (red.), *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej*, [www.cor.europa.eu/migrated\\_data/CoR\\_EGTC\\_Study\\_PL.pdf](http://www.cor.europa.eu/migrated_data/CoR_EGTC_Study_PL.pdf).



krajowego (art. 7 ust. 2) zdecydowanie ogranicza krąg podmiotów przystępujących do danego EUWT. Na przykład w Polsce kompetencje gmin, powiatów i województw samorządowych wykluczają się wzajemnie, stąd trudno sobie wyobrazić EUWT o szerokich kompetencjach z jednoczesnym udziałem tych jst. Jeżeli ta forma współpracy ma być wykorzystywana, to należy spodziewać się tworzenia wielu EUWT grupujących podobne jednostki na danym terenie transgranicznym. W strukturze euroregionu jst z danego kraju tworzą jedno stowarzyszenie, w którym mogą również uczestniczyć inne podmioty (także komercyjne i prywatne) jako członkowie wspierający. To rozwiązanie zapewnia możliwość koordynacji działań. Założenia dotyczące EUWT prowadzą raczej do rozproszenia inicjatyw.

Wspomniany wymóg, aby zadania EUWT mieściły się w zakresie kompetencji każdego z członków, ogranicza również zakres zadań możliwych do realizacji. Wachlarz tych zadań został szeroko zdefiniowany w rozporządzeniu, ale w praktyce decydują rozwiązania prawa krajowego. To członek EUWT wyposażony przez prawo krajowe w najmniejsze kompetencje będzie wyznaczał możliwości działania ugrupowania. W poszczególnych krajach UE występują znacząco różniące się rozwiązania w zakresie wielkości, kompetencji i siły ekonomicznej jst. W strukturze euroregionów możliwe jest podejmowanie działań „niesymetrycznych”, tzn. jst wyposażone w większy zakres uprawnień i możliwości finansowych mogą podejmować się zadań niedostępnych partnerom z krajów ościennych, a które służą rozwojowi całego regionu transgranicznego. Rozwiązania przyjęte przy tworzeniu EUWT uniemożliwiają podejmowanie działań „niesymetrycznych”.

Osobny problem stanowi ekonomika EUWT. Przepisy UE przewidują zasilanie EUWT ze środków pomocowych przeznaczonych na współpracę terytorialną, jednak wyznacznikiem ich wykorzystania jest możliwość wygenerowania wkładu własnego. Na obszarach transgranicznych spotykamy na ogół jst o niższych niż przeciętne możliwościach finansowych. Na niektórych terenach transgranicznych brak środków finansowych uniemożliwi EUWT podejmowanie działań (mimo braku przeszkód prawnych) bez udziału środków UE. Wspomniana asymetryczność sytuacji ekonomicznej samorządów z sąsiadujących krajów może stanowić problem w podejmowaniu działań przez EUWT. Trudno sobie wyobrazić, aby jst o niższych od przeciętnych

w ich kraju dochodach, przeznaczały je za pośrednictwem EUWT na finansowanie przedsięwzięć na terenie ich partnerów z drugiej strony granicy.

## **Podsumowanie**

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej stanowi nowy instrument współpracy transgranicznej. Instrument ten będzie tym efektywniejszy, im sytuacja prawna i ekonomiczna współpracujących jst będzie zbliżona (podobne szerokie kompetencje; podobne duże możliwości ekonomiczne i finansowe). Nie przypadkiem pierwsze EUWT powstało na pograniczu francusko-belgijskim jako „Eurometropolia Lille-Kortrijk-Tournai”. Tam, gdzie zróżnicowanie systemów prawnych jest duże, a możliwości ekonomiczne i finansowe współpracujących samorządów małe, EUWT będzie stanowić wyłącznie marginalne uzupełnienie dotychczasowej współpracy w formie euroregionów. Przy obecnych rozwiązaniach prawnych dotyczących tworzenia i działania EUWT, ich rola będzie wzrastać w miarę ujednoczania się rozwiązań dotyczących samorządu terytorialnego w sąsiadujących ze sobą krajach.

## **Literatura**

- Dołzbłacz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., DzU 1993, nr 61, poz. 287.
- Levrata N. (red.), *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej*, [www.cor.europa.eu/migrated\\_data/CoR\\_EGTC\\_Study\\_PL.pdf](http://www.cor.europa.eu/migrated_data/CoR_EGTC_Study_PL.pdf).
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, DzUUE 2006, nr L 210.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), DzUUE, nr L 210.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, DzU 2008, nr 218, poz. 1390.

## **EUROPEAN GROUP OF TERRITORIAL COOPERATION AS A FORM OF TRANSBORDER COOPERATION**

### **Summary**

One of the basic issues of the European Union's uniformity policy is to eliminate the backwardness in the social and economic development of the frontier areas. This issue refers to the areas situated near the administrative borders of the members countries and external EU borders. These problems have, for a long time, influenced the European funds planning for ex. INTERREG. Moreover, the organisational foundation like for ex. EUROREGIONY has been established. In 2006, legal basis for new institution establishment were created – European Group of Territorial Cooperation. The article presents basic organisational and financial principles for EGTC, previous experiences connected with its formation and functioning, and what is more the author attempts to assess the strengths and weaknesses of EGTC as a form of transborder cooperation.

*Translated by Krzysztof Gałuszka*