

Kazimierz Jóskowiak

Uczelnia Techniczno-Handlowa
im. H. Chodkowskiej w Warszawie

Instytucjonalizacja współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej na przykładzie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej

Abstract: The institutionalization of territorial cooperation within the European Union on the example of the European grouping of territorial cooperation

Territorial cooperation — next to the convergence and regional competitiveness — is one of the three objectives of EU cohesion policy. It includes support for territorial competitiveness and promotes the harmonious development of the European Union within the framework of three components: cross-border, transnational and interregional. The recognition of territorial cooperation as one of the objectives of cohesion policy resulted in the fact that the interests and actions of the institution of the European Union were directed among others to an institutional — legal and financial — strengthening of this cooperation. Despite the recognition of territorial cooperation as one of the objectives of cohesion policy the European Union has failed to develop a uniform legal framework enabling a collaboration with communities and local authorities through the creation of special-purpose associations and concluding public-legal agreements with the broadest scope based on legally held task areas. Only a legal instrument for territorial cooperation of a narrow scope was established.

The model of the European grouping of territorial cooperation circled in the European Union law limits the scope of territorial cooperation to activities and projects supported financially by the European Union. The extension of the tasks of the grouping is also acceptable, but with the possibility of interference of the member states of the European Union in the additional scope. Despite the shortcomings in the model approach of the European grouping as a legal instrument of cooperation of communities and local authorities, the same legal structure of the grouping causes the exposure of functions of the institutionalization process of territorial cooperation. It's not only about the number of bodies, standards and procedures, but also the method of creating certain forms of reconciliation, implement and control in each case.

Key words: territorial cooperation, territorial competitiveness, harmonious development, institutionalization process

Wprowadzenie

Współpraca terytorialna — na równi z konwergencją, to jest wspieraniem wzrostu gospodarczego i tworzeniem nowych miejsc pracy w regionach najbiedniejszych oraz konkurencyjności regionalnej — jest jednym z trzech celów polityki spójności Unii Europejskiej¹. Obejmuje ona wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego rozwoju terytorium Unii Europejskiej w ramach trzech komponentów: transgranicznego, transnarodowego i międzyregionalnego².

Uznanie współpracy terytorialnej za jeden z celów polityki spójności spowodowało, że zainteresowania i działania instytucji Unii Europejskiej skierowane zostały między innymi na instytucjonalne i finansowe wzmocnienie tej współpracy. Najwyraźniej stwierdzono, że bez instytucjonalizacji i bez odpowiedniego układu organizacyjnego trudno będzie osiągnąć odpowiedni poziom spójności terytorialnej Unii Europejskiej.

W pakiecie aktów prawnych dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007—2013 znalazło się między innymi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej³. Rozporządzenie stworzyło wspólnotową podstawę prawną dla powołania i funkcjonowania nowej formy instytucjonalizacji terytorialnego wymiaru polityki spójności Unii Europejskiej — europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. W grudniu 2013 roku mając na uwadze konieczność doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia i funkcjonowania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej, decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady dokonano nowelizacji tegoż rozporządzenia⁴.

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej stanowione według prawa Unii Europejskiej z założenia ma służyć realizacji celu trzeciego

¹ M. KUBICKA: *Europejska polityka spójności. Konwergencja — konkurencyjność — współpraca. Doświadczenia Polski*. W: *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK. Katowice 2008, s. 57.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 w: *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007—2013*. Warszawa 2006, s. 26.

³ Por.: *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy...*, s. 103 i nast.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania. Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

wspólnotowej polityki spójności, a mianowicie europejskiej współpracy terytorialnej. Według ustawodawcy unijnego, stworzenie wspólnotowych podstaw prawnych dla współpracy terytorialnej stało się konieczną odpowiedzią na występujące zróżnicowanie narodowych systemów prawnych oraz procedur i wynikających stąd istotnych trudności w zakresie przeprowadzania i zarządzania działaniami dotyczącymi tej współpracy.

Podjęty w artykule problem badawczy to analiza europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jako prawnego instrumentu współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej. Zgodnie z tak zakreślonym obszarem badawczym analizie zostały poddane trzy szczegółowe problemy, a mianowicie: proces kształtowania instrumentów prawnych współpracy terytorialnej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej — trudności i rozwiązania; funkcjonalność prawna, przedmiotowa i integracyjna europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej; mechanizmy współpracy, w których ujawniają się funkcje procesu instytucjonalizacji współpracy terytorialnej. Problematyka europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej jest przedmiotem badań, szczególnie empirycznych, co znajduje swoje odzwierciedlenie w literaturze. Podejmowane są zarówno wątki prawnohistoryczne, czysto prawne analizy, a także próby oceny dotychczasowej działalności europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej⁵. Zaprezentowana w artykule funkcjonalność prawna, przedmiotowa i integracyjna europejskiego ugrupowania wykracza poza wyłącznie ujęcie prawne, a podjęta kwestia mechanizmów współpracy w ramach europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej nie znalazła dotąd w literaturze szerszego rozwinięcia.

Kształtowanie instrumentów prawnych współpracy terytorialnej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej

Kwestia ustanowienia na poziomie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej prawnego instrumentu ułatwiającego współpracę wspólnot i władz terytorialnych ma swoją historię. Po raz pierwszy idea związku terytorialnego z ponadgraniczną podmiotowością prawną pojawiła się w związku z reformą polityki regionalnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. W procesie reformowania wspólno-

⁵ Por.: Wykaz aktualnej literatury na temat europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej w językach: angielskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim, polskim, słowackim: Literatura o EUWT. Viadrina Center B/Ordens in Motion [<http://www.euwt.eu/CategoryEUWTLiteraturaG> (dostęp: 18.05.2016)].

towej polityki regionalnej wzrosło zainteresowanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej współpracą transgraniczną z udziałem społeczności lokalnych i regionalnych oraz władz terytorialnych. Sprzyjała temu przede wszystkim aktywność Parlamentu Europejskiego. Na zamówienie Parlamentu przygotowano kilka opracowań na temat możliwych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych wzmacniających współpracę terytorialną wspólnot i władz w kontekście reformowanej wówczas polityki regionalnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Szczególne znaczenie mają raporty Horsta Gerlacha, Boota i Hansa Poetschki⁶. W Raporcie Horsta Gerlacha z 1976 roku, dotyczącym współpracy transgranicznej, pojawiła się koncepcja ustanowienia zasad tworzenia stowarzyszeń transgranicznych z osobowością prawną⁷. Chodziło o wprowadzenie do prawa wspólnotowego uregulowań prawnych, które stanowiłyby podstawę tworzenia publicznoprawnych stowarzyszeń transgranicznych, tzw. „Eurozwiązków” (ang. *Euroassociations*).

Propozycje zawarte w Raporcie E. Boota z 1983 roku były mniej rewolucyjne i ograniczały się do postulatu przystąpienia Wspólnoty Europejskiej *in corpore* do Konwencji Ramowej Rady Europy o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencji Madryckiej) oraz wydania dyrektywy zobowiązującej władze publiczne państw członkowskich do wzajemnej wymiany informacji i konsultacji na temat podejmowanych działań, które mogłyby w sposób pośredni lub bezpośredni wpływać na sytuację regionów przygranicznych państw sąsiednich⁸.

Raport Hansa Poetschki z 1986 roku dotyczył współpracy transgranicznej wzdłuż granic wewnętrznych Wspólnoty⁹. Był również okazją do krytyki skierowanej pod adresem Rady za niezdolność do przyjęcia wspólnotowych ram prawnych współpracy transgranicznej pomiędzy lokalnymi i regionalnymi jednostkami terytorialnymi¹⁰.

Na podstawie koncepcji Gerlacha Parlament Europejski przedłożył projekt Rozporządzenia Rady o tworzeniu transgranicznych związków regionalnych (Eurozwiązków)¹¹. Występując z projektem transgranicznych zwią-

⁶ I. PIETRZYK: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa 2000, s. 197. Por. także: R.W. WANIEK: *Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft — eine kritische Bestandsaufnahme*. Bochum 1992.

⁷ Bericht des Europäischen Parlaments zur „Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“, Gerlach Bericht, dokument nr 355/79 z 25.10.1976.

⁸ E. BOOT: Bericht des Europäischen Parlaments zur „Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ vom 20.02.1984, (PE Dok. 1-1404/83).

⁹ „Poetschki“ — Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen, PE Dok. A 2-170/86, ABL C99 vom 13.04.1987, s. 31.

¹⁰ Verhandlungen des Europäischen Parlaments, ABL. N. 2-350 vom 10.03.1987, s. 35.

¹¹ Entschließung zum Entschließungsantrag über Regionalpolitik der Gemeinschaft bezüglich der Regionen beiderseits der Binnengrenzen der Gemeinschaft, ABI. EG 1976 C 293, s. 41—44.

ków, Parlament Europejski odwołał się do art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (późniejszy art. 308 TWE i 352 TUE), który stanowił o możliwości podjęcia pewnych działań nieprzewidywanych w Traktacie, ale niezbędnych do realizacji jednego z jej celów Wspólnoty¹². Parlament uznał, że powstały przesłanki do jego zastosowania w celu wsparcia rozwoju współpracy regionów granicznych. Do najważniejszych rozwiązań o charakterze ustrojowym, jakie znalazły się w projekcie rozporządzenia w sprawie tworzenia transgranicznych związków regionalnych (eurozwiązków), należy zaliczyć: umowy charakter porozumienia o utworzeniu eurozwiązku na czas określony lub nieokreślony; członkostwo lokalnych lub regionalnych jednostek terytorialnych lub podmiotów prawa publicznego przynajmniej z dwóch państw członkowskich Wspólnoty; uznanie eurozwiązków za osoby prawne prawa wspólnotowego, a nie wewnętrznego państw członkowskich Wspólnoty oraz przyznanie im w każdym z państw członkowskich zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego; wyposażenie w kompetencje z zakresu władztwa publicznego¹³. Na tak daleko idące koncesje na rzecz wspólnot i władz terytorialnych w zakresie transgranicznej współpracy terytorialnej państwa członkowskie nie były wówczas gotowe. Projekt Parlamentu Europejskiego nie znalazł wtedy wymaganego poparcia i upadł. Najważniejsze zastrzeżenie, jakie zgłaszano wobec koncepcji „eurozwiązków”, to obawa, że mogłyby one prowadzić do faktycznego zaniku granic państwowych 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 prawne¹⁴.

Brak akceptacji dla projektu eurozwiązków nie oznaczał rezygnacji Parlamentu Europejskiego z dalszych prób wypracowania dla lokalnych i regionalnych jednostek terytorialnych i władz najlepszych prawnych możliwości administracyjnoprawnej koordynacji współpracy transgranicznej w ramach posiadanych przez nie kompetencji.

Narastająca w latach osiemdziesiątych minionego stulecia presja europejskich organizacji samorządu terytorialnego (wspieranych przede wszystkim przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy) na rzecz zwiększenia udziału samorządu terytorialnego w polityce regionalnej Unii

¹² Ibidem, s. 40.

¹³ Entwurf eines Vorschlags für eine Verordnung (EWG) des Rates über die Bildung grenzüberschreitender Regionalverbände (Euroverbände, Art. 1-5), ABI. EG 1976 C 293, s. 41.

¹⁴ Por. A. MIKOŁAJCZYK: *Regiony transgraniczne i współpraca transgraniczna*. W: *Regiony*. Red. Z. BRODECKI. Warszawa 2005, s. 250.

doprowadziły do przyjęcia przez Parlament Europejski w roku 1988 Wspólnotowej Karty Regionalizacji, która opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich wraz z Rezolucją Parlamentu dotyczącą polityki regionalnej Wspólnoty i roli regionów¹⁵. Rezolucja Parlamentu Europejskiego nawiązywała do wcześniejszych dyskusji i oświadczeń na temat konieczności umożliwienia współdziałania wspólnot komunalnych i regionalnych w tworzeniu Europy w formach dla tego odpowiednich¹⁶.

Sprawą nadal otwartą pozostawała więc kwestia ustanowienia wspólnotowych ram prawnych, ułatwiających współpracę transgraniczną pomiędzy lokalnymi i regionalnymi jednostkami terytorialnymi. Potwierdził to Parlament Europejski w swoich późniejszych rezolucjach: w rezolucji z dnia 3 maja 1994 roku dotyczącej Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG II¹⁷ oraz w rezolucji z 16 maja 1997 roku dotyczącej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej¹⁸. W pierwszej z nich Parlament Europejski ponownie negatywnie ocenił daleko idący brak prawnych ram ułatwiających współpracę transgraniczną, w szczególności pomiędzy lokalnymi i regionalnymi jednostkami terytorialnymi po obu stronach granicy (pkt. 10 rezolucji). W drugiej z wymienionych rezolucji Parlament Europejski zwracał się do państw członkowskich, aby przewyciężyły biurokratyczne i emocjonalne przeszkody we współpracy transgranicznej i międzyregionalnej poprzez ustanowienie wspólnych dla wszystkich państw Unii Europejskiej ram prawnych współpracy terytorialnej.

Inicjatywy Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia prawnie wiążących wspólnotowych ram współpracy transgranicznej i międzyregionalnej miały wyłącznie postulatyczny charakter. Było to przede wszystkim konsekwencją miejsca Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej określonego w obowiązujących wówczas traktatach. Do czasu zmian wprowadzonych przez traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Parlament Europejski uczestniczył w stanowieniu aktów prawnie wiążących w ograniczonym zakresie. Cen-

¹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur der Rolle der Regionen vom November 1988, ABL. EG 1988 C 326 vom 19.12.1988, s. 289—295.

¹⁶ Wspólne Oświadczenie Rady, Komisji oraz Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 1984 r. w sprawie konieczności udziału regionów we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Dz.U. WE 1985, nr C 72.

¹⁷ Entschließung zu dem Entwurf einer Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die von ihnen aufzustellenden operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (INTERREG II), ABL. EG 1994 C 205, s. 116.

¹⁸ Entschließung vom 16. Mai 1997 des Europäischen Parlaments zur grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit, ABL. EG 1997 C 167, s. 245.

tralnym organem decyzyjnym i odgrywającym w nim dominującą rolę była Rada, a później Rada Unii Europejskiej¹⁹.

W przeciwieństwie do aktywności Parlamentu Europejskiego w zakresie przyjęcia jednolitych, wspólnotowych, prawnie wiążących ram współpracy transgranicznej, Rada i Komisja Europejska zajmowały w omawianym czasie w tej kwestii dość zachowawczą postawę. Rada podjęła kwestię współpracy transgranicznej na marginesie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w kontekście koordynacji rozwoju regionalnego. W Rozporządzeniu Rady dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z dnia 19 czerwca 1984 roku stwierdzono, że w ramach bilateralnych stosunków państwa członkowskie winny starać się o transgraniczną koordynację rozwoju regionalnego obszarów granicznych i w związku z tym współpracę pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi należy wspierać²⁰. Mimo i tak wyłącznie postulatywnego charakteru, niemającego wpływu na ustanowienie prawnych ram współpracy transgranicznej, postanowienie to zostało później uchylone i więcej nie pojawiło się w kolejnych aktach prawnych Rady²¹.

Komisja Europejska z kolei stała na stanowisku, że nie jest zadaniem Wspólnoty Europejskiej stanowienie prawnych instrumentów dla współpracy transgranicznej lokalnych i regionalnych jednostek terytorialnych państw członkowskich, a organizacja współpracy terytorialnej wewnątrz państw członkowskich zależy od ich systemów administracyjnoprawnych²². Stąd między innymi brak zaangażowania się Komisji Europejskiej w ustanowienie wspólnotowego instrumentu prawnego współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych, który pozwalałby jednostkom samorządu terytorialnego i innym władzom publicznym na tworzenie według prawa wspólnotowego transgranicznych, celowych związków publicznoprawnych. Na zachowawczą postawę Komisji Europejskiej miały wpływ także wcześniejsze doświadczenia z inicjatywami i propozycjami Parlamentu Europejskiego w tym zakresie, które nie znajdowały poparcia państw członkowskich.

Jak dotąd klarowną podstawę prawną dla publiczno-prawnej współpracy wspólnot i władz terytorialnych stanowią wyłącznie bezpośrednie umowy pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, a mianowicie: Umowa pomiędzy Holandią, Republiką Federalną Niemiec oraz Krajami Związkowymi: Dolną Saksonią i Nadrenią-Westfalią zawarta dnia 23 maja 1991 roku w Isselburg-Anholt o współpracy transgranicznej między samo-

¹⁹ B. KOHLER-KOCH, T. CONZELMANN, M. KNODT: *Europäische Integration — Europäische regieren*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2004, s. 117.

²⁰ Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABL. EG 1984 L 169, s. 1.

²¹ A. BUSSMANN: *Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen*. Baden-Baden 2005, s. 67.

²² *Ibidem*, s. 66.

rządami terytorialnymi i innymi władzami publicznymi oraz Umowa z dnia 8 marca 1996 roku zawarta w Mainz pomiędzy Krajami Związkowymi Republiki Federalnej Niemiec: Nadrenią-Westfalia i Nadrenią-Palatynatem, Regionem Walonia i Niemiecką Wspólnotą Językową w Belgii o współpracy transgranicznej pomiędzy samorządami terytorialnymi i innymi władzami publicznymi²³. Umowy te umożliwiają samorządom terytorialnym oraz innym władzom publicznym państw stron umów tworzenie związków celowych, wspólnot roboczych oraz zawieranie publicznoprawnych umów w zakresie wszystkich obszarów zadaniowych przewidzianych przez prawo krajowe stron — uczestników współpracy transgranicznej.

Na poziomie wspólnotowym udało się jedynie wypracować rozwiązanie częściowe w postaci formuły prawnej europejskiego ugrupowania interesu gospodarczego (European Economic Interest Grouping), mającego ułatwić transgraniczną współpracę przedsiębiorstw. Podstawę prawną tego rozwiązania stanowi Rozporządzenie Rady z dnia 1 lipca 1985 roku w sprawie europejskich ugrupowań interesu gospodarczego²⁴. Rozporządzenie dopuszcza jednak również udział w ugrupowaniu także podmiotów prawa publicznego, stając się w założeniu przydatną formułą współpracy transgranicznej i terytorialnej partnerów publicznych i prywatnych jednocześnie (np. izb handlowych i gospodarczych, przedsiębiorstw, organizacji społecznych i osób fizycznych z jednej strony i władz terytorialnych z drugiej strony). Między innymi dlatego Komisja Europejska w swoich wytycznych w sprawie realizacji inicjatywy wspólnotowej INTERREG zalecała władzom terytorialnym państw członkowskich wykorzystanie tej formy współpracy w sytuacji, gdy prawo krajowe nie przewiduje możliwości transgranicznego współdziałania w formach publicznoprawnych²⁵.

Zgodnie z Rozporządzeniem każde ustanowione europejskie ugrupowanie interesu gospodarczego musi posiadać zdolność do podejmowania czynności prawnych we własnym imieniu i na własną rzecz. Ponadto w zależności od treści prawa krajowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej może posiadać odrębną od członków ugrupowania osobowość prawną oraz być wyposażone we własne organy²⁶.

²³ U. BEYERLIN: *Neue rechtliche Entwicklungen der regionalen und grenzüberschreitenden lokalen Zusammenarbeit*. In: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*. Hrsg. G. BRUNN, P. SCHMITT-EGNER. Baden-Baden 1998, s. 124 i 129.

²⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskich ugrupowań interesu gospodarczego, (EUIG). Dz.U. L 199 z 31.07.1985.

²⁵ Komunikat Komisji 97/C 285/10: Udział europejskich ugrupowań interesu gospodarczego w zamówieniach publicznych i programach finansowanych ze środków publicznych (Communication from the Commission 97/C 285/10: Participation of European economic interest groupings (EEIGs) in public contracts and programmes financed by public funds), OJ C 285, 20.09.1997, s. 17.

²⁶ A. MIKOŁAJCZAK: *Regiony transgraniczne i współpraca transgraniczna*. Warszawa 2005, s. 301.

Podobny charakter ma instrument prawny dotyczący europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej.

Założenia prawne, cele i zadania Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej

O potrzebie stworzenia w Unii Europejskiej podstaw prawnych dających możliwość instytucjonalizacji współpracy terytorialnej, jako jednego z komponentów polityki spójności wspomniano po raz pierwszy w przyjętym przez Komisję Europejską 18 lutego 2004 roku *Trzecim raporcie o spójności gospodarczej i społecznej*. Komisja stwierdziła w nim, iż jej zamiarem jest „zapropozowanie nowego instrumentu prawnego w postaci europejskiej struktury współpracy (»ponadgraniczny organ regionalny«), który pozwoliłby Państwom Członkowskim, władzom regionalnym i lokalnym pokonać, zarówno w ramach programów wspólnotowych, jak i poza ich obrębem, problemy natury prawnej i administracyjnej, na które napotymano w przeszłości przy zarządzaniu programami i projektami transgranicznymi”²⁷. Chodziło o odejście od dotychczasowej formuły równoległej, odrębnej krajowej osobowości prawnej podmiotów współpracy transgranicznej, co ma miejsce w przypadku większości euroregionów w Europie.

W uzasadnieniu Komisji Europejskiej z dnia 14 lipca 2004 roku do projektu aktu prawnego dotyczącego współpracy terytorialnej podkreślono więc, że „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”²⁸. W związku z tym, zdaniem Komisji Europejskiej, „aby ominąć przeszkody utrudniające współpracę transgraniczną, konieczne jest wprowadzenie na poziomie wspólnotowym instrumentu współpracy, który umożliwi stworzenie na terytorium Wspólnoty grup współpracy, posiadających osobowość prawną”²⁹.

W projekcie rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej przedłożonego z inicjatywy Komisji Europejskiej,

²⁷ Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Luksemburg 2004, s. XXXI.

²⁸ Projekt rozporządzenia dot. instrumentu współpracy transgranicznej — Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation EGCC, Brussels, 14.07.2004 COM(2004) 496 final.

²⁹ Ibidem.

zgodnie z procedurą stanowienia prawa UE, mowa była o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Transgranicznej (European grouping of cross-border cooperation — EGCC). Ostatecznie przyjęto propozycję Parlamentu Europejskiego, nazywając przysze ugrupowania pod rządami projektowanego aktu prawnego — Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Zwyciężyła argumentacja Parlamentu, iż europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej powinno mieścić w sobie szerszy zakres współpracy określonej jako „międzyterytorialna”, a więc nie tylko transgraniczna, ale także międzyregionalna, a nawet transnarodowa.

Projekt Komisji Europejskiej w sprawie współpracy terytorialnej stał się przedmiotem szerokiej dyskusji. Swoją opinię przygotowały zgodnie z procedurą legislacyjną Wspólnot Europejskich: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. W swojej opinii Komitet Regionów uwzględnił uwagi zgłoszone przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE), Zgromadzenie Rady Europy oraz Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych³⁰.

Zagadnieniem budzącym kontrowersję było między innymi pytanie o skutki proponowanego instrumentu prawnego Unii Europejskiej dla istniejących form współpracy międzyregionalnej oraz współpracy transgranicznej opartej o dorobek prawny Rady Europy. W odniesieniu do tej kwestii, Komisja Europejska, Parlament i Rada przekonywały w toku procesu legislacyjnego, że proponowane rozwiązania prawne nie mają na celu obejścia ram ponadgranicznej współpracy władz lokalnych i regionalnych stworzonych dotychczas przez Radę Europy, ani też „ustanowienia zbioru szczególnych wspólnych zasad, którym podlegałyby jednakowo wszystkie tego typu porozumienia w całej Unii”³¹. Zwracano uwagę, że przyjęcie na poziomie wspólnotowym prawnych regulacji w zakresie współpracy terytorialnej jest konieczne do uczynienia kolejnego kroku na rzecz harmonijnego rozwoju całego terytorium Unii Europejskiej³².

Przepisy regulujące powstanie i działanie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej postanowiono wydać w formie rozporządzenia, tj. wiążącego aktu prawa pochodnego, tworzonego na podstawie kompetencji określonych dla instytucji wspólnotowych w traktatach — wówczas Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europej-

³⁰ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 18. November 2004 zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbands für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, KOM (2004) 496 endg. — 2004/0168 COD, s. 3 i nast.

³¹ J. OLBRYCHT: *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej — nowy instrument dla budowania współpracy terytorialnej*. „Rozwój Regionalny w Małopolsce” 2006, nr 1—2, s. 2.

³² Ibidem.

ską³³. Stosownie do art. 249 akapit 2 obowiązującego w tym okresie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE): „Rozporządzenie ma zastosowanie ogólne. Obowiązuje w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich”³⁴. Rozporządzenie takie nie może być przez państwo członkowskie zmienione ani uzupełnione i zastępuje w dziedzinie regulowanej prawo krajowe. Rozporządzenie jest instrumentem ujednoczenia prawa Unii Europejskiej. Wybierając tę formę aktu prawa Unii Europejskiej podkreślono tym samym, że europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ma być „osobą prawa Unii Europejskiej”, a więc podmiotem niezależnym pod względem prawnym od swoich członków.

Jako podstawę prawną do ustanowienia nowego instrumentu prawnego współpracy terytorialnej wykorzystano art. 159 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Artykuł ten stanowił w akapicie trzecim, że „jeżeli okażą się konieczne szczególne działania poza Funduszami, nie naruszające środków podjętych w ramach innych polityk Wspólnoty, działania takie mogą być podjęte przez Radę, działającą jednomyślnie na wniosek Komisji, po porozumieniu z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów”³⁵. Na podstawie projektu i wniosku Komisji Europejskiej, z uwzględnieniem opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Parlament Europejski i Rada przyjęły Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej³⁶. W roku 2013 Parlament Europejski i Rada na podstawie art. 175 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i na wniosek Komisji Europejskiej przyjęły rozporządzenie nowelizujące w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia europejskich ugrupowań terytorialnych i ich funkcjonowania³⁷. Chodziło przede wszystkim o usunięcie barier w tworzeniu nowych europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej, z zachowaniem przepisów zasadniczych, konstytutywnych, zapewniających ciągłość w funkcjonowaniu istniejących ugrupowań. Dodać należy, że przyjęty 13 grudnia 2007 roku

³³ J. BARCZ: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Warszawa 2002, s. 183—184.

³⁴ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w: *Dokumenty Europejskie*. Red. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, E. SKRZYDŁO-TEFELSKA. T. 3. Lublin 1999, s. 289.

³⁵ *Ibidem*, s. 235.

³⁶ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1022/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w: *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy...*, s. 103—109.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania. Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską dokonał głębokiej reformy ustrojowej Unii — między innymi „zastąpiła” ona Wspólnotę Europejską i stała się jej „następcą prawnym”, a do polityki spójności dodany został wymiar terytorialny³⁸. Zmiany te z natury rzeczy musiały znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

Podstawę prawną europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej tworzą obecnie dwa rozporządzenia — Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1022/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej i Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej zawiera przepisy horyzontalne odnoszące się do ustanowienia, określenia celów i zadań, struktury, zasad działania i kompetencji organów, odpowiedzialności za przyjęte zobowiązania, akcesji i wystąpienia.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej oraz ich funkcjonowania również zawiera postanowienia horyzontalne — doprecyzowane w obszarze ustanowienia, członkostwa, celów i zadań europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Przede wszystkim jednak zawiera przepisy szczegółowe upraszczające i usprawniające funkcjonowanie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej.

Jedną ze znaczących słabości Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest nadmierna liczba przepisów kolizyjnych. W związku z przeprowadzoną w Unii Europejskiej analizą funkcjonowania przepisów rozporządzenia zauważono dużą dowolność państw członkowskich w ich wdrażaniu do krajowych porządków prawnych. W opinii Komitetu Regionów Unii Europejskiej przyjętej w czasie 88. sesji plenarnej w dniach 27—28 stycznia 2011 roku zatytułowanej „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” stwierdzono, że „wdrożenie rozporządzenia powinno być [w przyszłości — K.J.] również odpowiednio koordynowane, tak aby poszczególne akty prawne opracowane

³⁸ Por. art. 1 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej, zmienionego Traktatem z Lizbony oraz art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny TWE), w: *Dokumenty Europejskie*. Red. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, E. SKRZYDŁO-TEFELSKA. T. 6. Lublin 2010, s. 37 i s. 265.

przez państwa członkowskie w wykonaniu rozporządzenia (WE) 1082/2006 były do siebie dopasowane i nie zawierały żadnych niezgodności³⁹. Autorzy analizy mówiąc o „niezgodnościach”, mieli na myśli między innymi fakt, iż wiele państw, kierując się nadmiernie szeroką interpretacją delegacji przepisów rozporządzenia zbyt często odsyłających do prawa krajowego państw członkowskich, rozbudowało nadmiernie swoje ustawy przyjęte w wykonaniu postanowień Rozporządzenia zarówno Parlamentu, jak i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. W sposób naturalny zwiększyło to różnice pomiędzy ustawami wdrażającymi Rozporządzenie w poszczególnych państwach. Co więcej, niektóre państwa sprawy wyraźnie uregulowane Rozporządzeniem i nieopatrzone klauzulą kolidującą dodatkowo powtórzyły w ustawie krajowej — co nie powinno mieć miejsca w przypadku krajowego aktu prawnego wydanego w celu wykonania rozporządzenia Unii Europejskiej⁴⁰. W rezultacie wspomnianych praktyk państw członkowskich UE osłabiony został pożądaný efekt funkcji rozporządzenia, a mianowicie ujednolicanie prawa na całym terytorium Unii Europejskiej. Efekt jednolitości osiągnięto jedynie poprzez samo wprowadzenie do porządków prawnych wszystkich państw członkowskich nowej instytucji prawnej — europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Natomiast ustawy krajowe przyjęte w celu wykonania postanowień Rozporządzenia przyniosły w efekcie zróżnicowanie prawa wewnętrznego w tej dziedzinie w państwach członkowskich.

W Rozporządzeniu w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej nie definiuje się wprost europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Wczytując się w preambułę oraz biorąc pod uwagę określone w rozporządzeniu możliwe podmioty przyszłych ugrupowań, cele i zadania, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej możemy zdefiniować jako celowy związek podmiotów terytorialnych powstały w wyniku zawartego pomiędzy nimi porozumienia i wyposażony w stałe organy.

Członkami europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej mogą być państwa członkowskie UE lub władze na szczeblu krajowym, władze regionalne i lokalne, przedsiębiorstwa publiczne, podmioty prawa publicznego, przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z właściwym prawem krajowym oraz unijnym. Dodatkowo po zmianach wprowadzonych przez nowelizację Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej z 2006 roku członkami ugrupowania mogą być — krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne

³⁹ Opinia z Inicjatywy Własnej Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” przyjęta na 88. sesji plenarnej 27—28 stycznia 2011 r., CdR 100/2010 fin, s. 3.

⁴⁰ Ibidem.

z państw trzecich⁴¹. Członkami mogą być także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z wymienionych kategorii. Przedsiębiorstwa publiczne i podmioty prawa publicznego zdefiniowane są w odrębnych aktach ustawodawczych Unii Europejskiej. W ich rozumieniu „przedsiębiorstwo publiczne” oznacza każde przedsiębiorstwo, na które instytucje zamawiające mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ na mocy ich prawa własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie lub poprzez zasady określające jego działanie⁴², a podmiot prawa publicznego to 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 lub inne podmioty prawa publicznego⁴³.

Rozporządzenie z roku 2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej nie zawierało przepisów ani zasad dotyczących uczestnictwa w europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej podmiotów z państw trzecich. Było to zgodne z założonym celem ugrupowania, a mianowicie ułatwianiem i upowszechnianiem współpracy terytorialnej między podmiotami państw członkowskich wyłącznie w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej. Spotkało się to wówczas z krytyką między innymi rządu polskiego, którego zdaniem rozporządzenie w zaproponowanej wówczas wersji nie regulowało „kwestii współpracy z regionami nieleżącymi w granicach Unii Europejskiej, co zawęży możliwości współpracy dla polskich regionów graniczących z Białorusią, Ukrainą oraz Rosją”⁴⁴. Nie było to nic innego, jak dążenie do rozszerzenia funkcji europejskiego ugrupowania

⁴¹ Art. 3 ust. 1 akapit pierwszy Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), zmienionego Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., Dz. Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

⁴² Art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. dotyczący koordynacji procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1).

⁴³ 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 (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114).

⁴⁴ Projekt stanowiska Rządu przygotowany w związku z art. 6 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, mrr.gov.pl.

współpracy terytorialnej i uczynienia z niego, obok instrumentu prawnego spójności terytorialnej UE, także narzędzia politycznego służącego zbliżaniu regionów z za wschodniej granicy Polski do standardów europejskich. Do kwestii tej powrócono w późniejszym okresie w nawiązaniu do współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa⁴⁵ i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej Unii Europejskiej⁴⁶. Podkreślono, iż należy przewidzieć członkostwo w europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej podmiotów z państw trzecich, sąsiadujących z państwem członkowskim UE, nie wyłączając regionów oddalonych, jeśli taka możliwość mieści się w granicach ustawodawstwa państwa trzeciego⁴⁷. Ostatecznie w procesie nowelizacji do Rozporządzenia z 2006 roku wprowadzono dodatkowy art. 3a, regulujący warunki przystąpienia członków z państw trzecich albo krajów lub terytoriów zamorskich⁴⁸. Są one następujące: po pierwsze — aby można mówić o udziale w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej podmiotów z państwa trzeciego albo kraju lub terytorium zamorskiego, muszą one sąsiadować z państwem członkowskim UE; po drugie — państwo trzecie albo kraj lub terytorium zamorskie uważa się za sąsiadujące z państwem członkowskim UE, w tym jego regionami najbardziej oddalonymi, jeżeli państwo trzecie albo kraj lub terytorium zamorskie oraz państwo członkowskie posiadają wspólną granicę lądową; po trzecie — europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nie może być utworzone tylko przez podmioty z państwa członkowskiego i co najmniej jednego kraju lub terytorium zamorskiego powiązanego z tym samym państwem członkowskim.

Nowelizacja rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej wprowadziła trzy warianty członkostwa państw trzecich

⁴⁵ Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) wspiera m.in. współpracę transgraniczną i transregionalną oraz stopniową integrację gospodarczą państw beneficjentów z Unią Europejską. (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, Dz.Urz.UE z 9.11.2006 L 310).

⁴⁶ Instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) zapewniał wsparcie państwom zaangażowanym w proces przystąpienia do Unii Europejskiej w latach 2007—2013. IPA miał na celu poprawę skuteczności i spójności pomocy dzięki jednolitym ramom wzmocnienia zdolności instytucjonalnej, współpracy transgranicznej, rozwoju gospodarczego i społecznego oraz rozwoju wsi. (Rozporządzenie Rady (WE) NR 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), Dz.Urz.UE z 31.07.2006 L 210).

⁴⁷ Opinia z Inicjatywy Własnej Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” przyjęta na 88. sesji plenarnej 27—28 stycznia 2011 r., CdR 100/2010 fin, s. 3.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” przyjęta na 88. sesji plenarnej 27—28 stycznia 2011 r., CdR 100/2010 fin, s. 3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. CdR 100/2010 fin, s. 3.

albo krajów lub terytoriów zamorskich. Wariant pierwszy — europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej mogą stanowić członkowie znajdujący się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z państwem członkowskim, w tym z jego regionami najbardziej oddalonymi; wariant drugi — w skład europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej mogą wchodzić podmioty znajdujące się na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich, w tym z ich regionów najbardziej oddalonych, i podmioty z co najmniej jednego kraju lub terytorium zamorskiego, z udziałem lub bez udziału podmiotów z co najmniej jednego państwa trzeciego; trzeci wariant — w skład europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej mogą wchodzić podmioty znajdujące się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego, w tym z jego regionów najbardziej oddalonych, i podmioty z co najmniej jednego kraju lub terytorium zamorskiego, z udziałem lub bez udziału podmiotów z co najmniej jednego państwa trzeciego.

Wprowadzenie do polityki spójności Unii Europejskiej wymiaru terytorialnego i próba jego instytucjonalizacji są rodzajem działalności celowej. W najbardziej ogólnym znaczeniu cel jest zawsze pożądanym stanem spraw, do którego dany podmiot dąży, podejmując odpowiednie przedsięwzięcia służące jego osiągnięciu⁴⁹.

Zazwyczaj cele są pochodną interesów, a te z kolei są bardzo często uznawane za pochodną potrzeb. Interes określany jest jako takie pożądané stany rzeczy, które są osiągané lub chronione przez podmioty, czyli inaczej — takie dobra, których brak lub niedobór, aktualny lub przewidywany, wywołuje działanie podmiotu⁵⁰. W przypadku integracji w ramach Unii Europejskiej, harmonijny jej rozwój (na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym) oraz coraz większa spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna stanowią bez wątpienia cel pożądaný. Jednym z warunków jego osiągnięcia jest wzmocnienie współpracy terytorialnej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej z roku 2006 „celem EUTW jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, zwanych dalej »współpracą terytorialną«, między jej członkami [...], wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej”. W znowelizowanym w roku 2013 Rozporządzeniu w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej ustawodawca odszedł od traktowania ugrupowania jako formy prawnoinstytucjonalnej mającej służyć wyłącznie wzmocnieniu spójności. Europejskie ugrupowania współ-

⁴⁹ J. KUKUŁKA, R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna państwa*. Warszawa 1992, s. 53.

⁵⁰ I. POPIUK-RYSIŃSKA: *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*. W: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*. Red. E. HALIZAK, R. KUŹNIAR. Warszawa 2000, s. 99.

pracy terytorialnej winny być powoływane i funkcjonować nie wyłącznie, ale „z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii”⁵¹. Można ocenić, iż dokonana modyfikacja celu uczyniła go bardziej realnym, bliższym rzeczywistych możliwości tego rodzaju struktury integracyjnej. Europejskie ugrupowanie współpracy nie posiada uprawnień regulacyjnych, aby bezpośrednio wzmacniać spójność ekonomiczną i społeczną Unii Europejskiej.

Warunkiem ustanowienia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest transgraniczny charakter, który obliguje do budowy związku składającego się z podmiotów usytuowanych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich. Inicjatywa oraz decyzja o utworzeniu europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej lub przystąpienia do niego należy do podmiotów wymienionych w rozporządzeniu. W świetle Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej podmioty zamierzające stworzyć ugrupowanie lub przystąpić do już istniejącego muszą uzyskać zatwierdzenie uczestnictwa w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej i konwencji przez państwo członkowskie. Zatwierdzenie takie państwo członkowskie Unii Europejskiej dokonuje z uwzględnieniem swego porządku prawnego. Ustawodawca unijny ograniczył jednak dowolność państw w zakresie ewentualnej odmowy zatwierdzenia, definiując wyraźnie przesłanki odmowy. Powody odmowy zatwierdzenia uczestnictwa przyszłego członka w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej lub konwencji zostały określone w ust. 3 art. 4 Rozporządzenia z roku 2013. Wynika z niego, że państwo może nie zatwierdzić uczestnictwa przyszłego członka w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej i konwencji założycielskiej, jeśli uważa, że: po pierwsze — takie uczestnictwo lub konwencja nie są zgodne z rozporządzeniem, innymi unijnymi przepisami dotyczącymi działań i działalności europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, przepisami krajowymi dotyczącymi uprawnień i kompetencji przyszłego członka; po drugie — takie uczestnictwo nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny tego państwa członkowskiego; po trzecie — statut nie jest zgodny z konwencją. W przypadku zaistnienia przedstawionych okoliczności i odmowy zatwierdzenia państwo członkowskie zobowiązane jest do podania powodów⁵². Państwo członkowskie może także, jako warunek zatwierdzenia, zaproponować konieczne zmiany do konwencji projektowanego europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

⁵² Ibidem.

W dyskusji nad koncepcją i modelem integracji terytorialnej zdefiniowano wiele przeszkód w realizacji współpracy terytorialnej. Różnice w prawodawstwie krajowym, kompetencjach i procedurach decyzyjnych to najistotniejsze trudności napotymane przez państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne we współpracy terytorialnej. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ma, w założeniu ustawodawcy unijnego, być formą prawną, która jeśli nie usunie całkowicie skutków zróżnicowań podmiotów uczestniczących we współpracy terytorialnej, to przynajmniej znacznie je ograniczy⁵³.

Logiczną konsekwencją takiego podejścia jest wyposażenie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej w osobowość prawną, odrębną od podmiotów je stanowiących. Należy to bez wątpienia do kluczowych rozwiązań, jakie rozporządzenie w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej wprowadziło do współpracy terytorialnej. W ten sposób nastąpiło odejście od modelu prawnego większości europejskich euroregionów. Jak wiadomo, euroregiony transgraniczne w zdecydowanej większości były ustanawiane i działają, opierając się na specjalnie w tym celu powoływanych — na podstawie przepisów prawa wewnętrznego każdego z państw — stowarzyszeniach lub związkach celowych gmin przygranicznych⁵⁴. W sieci euroregionów w Europie tylko kilka z nich działa według prawa wewnętrznego jednego z państw graniczących⁵⁵.

Fakt, że europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jest osobą prawną prawa Unii Europejskiej oznacza, iż jest podmiotem zdolnym do samodzielnego działania ze skutkiem dla siebie i podmiotem praw i obowiązków, podobnie jak inne osoby prawne. W każdym kraju członkowskim europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ma być więc traktowane jak „pełna” osoba prawna⁵⁶. Oznacza to, że zgodnie z art. 1 ust. 3 i 4 Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w każdym z państw członkowskich europejskie ugrupowanie współpracy

⁵³ Pkt. 1 i 2 Preambuły Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

⁵⁴ Por. K. JÓSKOWIAK: *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski*. Katowice 2008, s. 144.

⁵⁵ EUREGIO — niemiecko-holenderski związek komunalny (Komminalgemeinschaft) Rhein-Ems według prawa niemieckiego; Euregio Rhein-Waal — utworzony w roku 1973 jako niemiecko-holenderski publicznoprawny związek celowy prawa niemieckiego; Euregio Maas-Rhein — powstały w roku 1976 na granicy niemieckiej, holenderskiej i belgijskiej i funkcjonujący obecnie według prawa holenderskiego; Ems-Dollart Region — transgraniczny, niemiecko-holenderski związek celowy prawa niemieckiego powstały w 1977 r.; Euregio Rhein-Maas-Nord — niemiecko-holenderski publicznoprawny związek celowy prawa niemieckiego założony w roku 1978. Ibidem, s. 144—145.

⁵⁶ M. PECHSTEIN, M. DEJA: *Was ist und wie funktioniert ein EVT*. „Europarecht“ 2011, Nr. 3, s. 357 i nast.

terytorialnej posiada „zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego. Może ono, w szczególności, nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchome, zatrudniać pracowników oraz występować jako strona w postępowaniu sądowym”⁵⁷.

Zadania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej zapisane zostają w Konwencji powołującej ugrupowanie. W kwestii zadań, podmioty stanowiące zobligowane są do kierowania się postanowieniami Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Wynika z niego kilka wymogów i ograniczeń. Po pierwsze — zadania muszą być przede wszystkim nakierowane na wdrażanie programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności; po drugie — możliwe jest także podejmowanie zadań związanych ze współpracą terytorialną członków ugrupowania niewspółfinansowanych ze środków finansowych Unii Europejskiej, z tym zastrzeżeniem, że państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą takie działania ograniczyć przedmiotowo; po trzecie — zadania nie mogą dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych władzom terytorialnym na mocy prawa publicznego oraz 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; po czwarte — podejmowane zadania muszą mieścić się w zakresie kompetencji każdego z członków ugrupowania przyznanych mu na mocy prawa krajowego.

Wspomniana możliwość ograniczania przez państwa zadań europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej niewspółfinansowanych ze środków unijnych nie ma charakteru absolutnego. Unijny prawodawca przewidział, że ograniczenia podejmowane przez państwa członkowskie nie mogą ingerować w istotę współpracy terytorialnej. Nie jest więc dopuszczalne zabranianie przez państwa członkowskie wykonywania zadań mieszczących się w priorytetach inwestycyjnych wymienionych art. 7 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17.12.2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”. Dlatego też ugrupowania mogą działać na obszarach związanych z promocją zatrudnienia, wzmacniania zdolności instytucjonalnych instytucji pub-

⁵⁷ Por. art. 1 ust 4 Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

licznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej niezależnie od tego, czy otrzymują dofinansowanie z UE, gdyż należą one do jądra współpracy terytorialnej⁵⁸.

W warstwie przedmiotowej ustawodawca wspólnotowy stworzył ponadto możliwość wykorzystania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej w systemie zarządzania programem — „Europejska współpraca terytorialna”. W myśl art. 18 Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego „Państwa członkowskie uczestniczące w programie operacyjnym w ramach celu europejska współpraca terytorialna mogły wykorzystywać Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w celu uczynienia tego ugrupowania odpowiedzialnym za zarządzanie programem operacyjnym poprzez nałożenie na niego obowiązków instytucji zarządzającej i wspólnego sekretariatu technicznego”⁵⁹.

Nowe Rozporządzenie w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej z roku 2013 utrzymało fakultatywną rolę europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej w zarządzaniu programem „Europejska współpraca terytorialna”, stwierdzając, iż „Państwa członkowskie uczestniczące w programie Europejska Współpraca Terytorialna mogą korzystać z EUWT w celu przekazania mu odpowiedzialności za zarządzanie tym programem lub jego częścią, w szczególności przekazując mu obowiązki instytucji zarządzającej”⁶⁰. Stanowisko ustawodawcy unijnego koresponduje z oczekiwaniem Komitetu Regionów wyrażonym w Opinii z Inicjatywy Własnej, przyjętej w czasie 88. sesji plenarnej w dniach 27—28 stycznia 2011 roku zatytułowanej „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT”, iż „EUWT nie mogą być pod żadnym pozorem dyskryminowane, jeśli chodzi o udział we wspólnotowych inicjatywach, procedurach przetargowych i programach, tym bardziej, że już sam fakt istnie-

⁵⁸ M. KRZYMUSKI, F. KUBICKI: *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*. „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 26.

⁵⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz.U. z 31.07.2006.

⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

nia EUWT świadczy o uznanym trwałym ugrupowaniu europejskim, które spełnia zwyczajowe wymogi dotyczące cech ponadnarodowych⁶¹. Należy jednak zaakcentować, że chociaż europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej włączone w system zarządzania programem „Europejska współpraca terytorialna” są elementem pożądanym w Unii Europejskiej, to możliwość taka nie może być rozumiana jako obietnica korzyści. Jak podkreślono wyraźnie we wstępie do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej: kwestia utworzenia czy istnienia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej „nie jest automatycznie związana z żadnymi korzyściami natury prawnej lub finansowej na poziomie Unii”⁶².

Jeśli chodzi o część zadaniową europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, można stwierdzić, iż zmiany w jego podstawie prawnej pozostawiają pole dla różnych opcji w zakresie modelu zadaniowego ugrupowań w przyszłości. Możliwe opcje to między innymi powoływanie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej: wielozadaniowych — związanych z wdrażaniem programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności; jednozadaniowych — realizujących konkretne zadanie, konkretny projekt w ramach programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności; a także wielozadaniowych o zadaniach mieszanych — to jest łączących w sobie działania związane z wdrażaniem programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności, oraz inne określone działania związane ze współpracą terytorialną ich członków niezależnie od tego, czy Unia Europejska wnosi do nich wkład finansowy, czy też nie.

W praktyce funkcjonowania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej sfera zadaniowa wymaga szczególnego konsensu, gdyż z uwagi na różnice w statusie oraz kompetencjach władz i wspólnot terytorialnych, jak również z uwagi na różny poziom rozwoju i niekiedy odmienne interesy

⁶¹ Opinia z Inicjatywy Własnej Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” przyjęta na 88. sesji plenarnej 27—28 stycznia 2011 r., CdR 100/2010 fin, s. 3.

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

i odmienne widzenie punktów ciężkości, nie jest łatwe znalezienie swego „wspólnego mianownika”⁶³.

Mechanizmy współpracy w Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej

Analiza istoty europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej pozwala stwierdzić, iż pomyślane ono zostało jako instytucjonalizacja, która: urządza i zespała rzeczywistość i organizuje system działań społecznych; utrwała określone stany rzeczywistości (stan stosunków, relacji, oddziaływań i interakcji); zabezpiecza właściwą realizację wartości, interesów i celów określonych grup społecznych organizujących się i zorganizowanych⁶⁴.

Z punktu widzenia aktywności podmiotów współpracy terytorialnej, cele ukierunkowują działanie, decydują o tym, co jest ważne, na czym należy się koncentrować, wpływają na wybór środków i metod działania oraz decydują o czasie, aktywności i kosztach⁶⁵. Powodzenie realizacji celów zależy bez wątpienia od intensywności i jakości interakcji, w jakich pozostają wszyscy uczestnicy współpracy terytorialnej, wiąże się też ze stopniem kompetencji, które mają do dyspozycji jako odrębne podmioty krajowe, i tych, które wynikają z ustanowienia nowego podmiotu współpracy terytorialnej — europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

Zarówno w procesie stanowienia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, jak i w trakcie jego działalności zachodzi wiele interakcji z udziałem podmiotów ugrupowania⁶⁶. Mamy więc do czynienia z interakcjami zachodzącymi między konkretnym podmiotem członkowskim a ugrupowaniem jako całością; z relacjami między podmiotem członkowskim i ugrupowaniem a otoczeniem społeczno-politycznym i gospodarczym; z interakcjami zachodzącymi między podmiotem członkowskim a pozostałymi podmiotami współtworzącymi ugrupowanie; z relacjami między podmiotem członkowskim a pozostałymi podmiotami reprezentowanymi

⁶³ Wyczerpująco o różnicowaniach w statusie i kompetencjach organów regionalnych i lokalnych w państwach członkowskich UE por. w: G. RYDLEWSKI: *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa 2007, s. 113 i nast.

⁶⁴ Por. na temat instytucjonalizacji integracji europejskiej: Z. CZACHÓR: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Warszawa 2013, s. 229.

⁶⁵ I. POPIUK-RYSIŃSKA: *Uczestnicy stosunków międzynarodowych...*, s. 100.

⁶⁶ W ujęciu modelowym przypominają one współzależności występujące w Unii Europejskiej. Por. na ten temat: Z. CZACHÓR: *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 16.

w organach ugrupowania; z interakcjami, w które podmioty członkowskie w imieniu europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej wchodzi z strukturami wewnętrznymi: w przypadku władz terytorialnych (organy uchwałodawcze i wykonawcze), w przypadku „przedsiębiorstw publicznych” i podmiotów prawa publicznego (organy instytucji zamawiających, które mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ na mocy ich prawa własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie lub poprzez zasady określające jego działanie), w przypadku przedsiębiorstw (organy zarządzające).

Interakcjami zachodzącymi w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej rządzą określone zasady działania rozumiane jako ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach⁶⁷. Część zasad jest wskazana w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, część zaś jest pochodną istoty spójności terytorialnej Unii Europejskiej. Najważniejsze zasady to: zasada partnerstwa, równoprawności i równorzędności stron, zasada parytetów, zasada konsensu, zasada pomocniczości (subsydiarności), zasada spójności.

W odniesieniu do współpracy terytorialnej, zasada partnerstwa zawiera dwa elementy: partnerstwo pionowe, tj. z udziałem szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, oraz partnerstwo poziome, tj. pomiędzy bezpośrednimi partnerami współpracy. Partnerstwo pionowe — odnosi się do stosunków między poziomem unijnym, państwowym/centralnym, regionalnym oraz lokalnym. Partnerstwo pionowe w tych rozważaniach to współdziałanie wymienionych aktorów współpracy terytorialnej, a nie podległość. Z tak rozumianego partnerstwa winny wypływać działania wspierające i uzupełniające struktury współpracy terytorialnej. Partnerstwo poziome — odnosi się bezpośrednio do stosunków między partnerami współpracy terytorialnej, a jego treścią jest równoprawność i równorzędność stron niezależnie od: w przypadku państw — ich siły strukturalnej, rozumianej w kategoriach wielkości kraju w sensie przestrzennym i gospodarczym oraz ludnościowym (ilościowym i jakościowym)⁶⁸; w przypadku poziomu regionalnego i lokalnego podziału terytorialnego i władzy — ich siły gospodarczej oraz miejsca w systemie władzy publicznej danego kraju⁶⁹; w przypadku przedsiębiorstw publicznych i podmiotów prawa publicznego — potencjału i znaczenia w strukturach krajowych.

Zasada parytetu realizuje się w ustalonej w konwencji i w statucie reprezentacji podmiotów prawnych (reprezentowanych przez osoby fizyczne) zgodnie z wymogiem równości w składzie osobowym ustalonych konwencją

⁶⁷ M. REWIZORSKI: *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 29.

⁶⁸ I. POPIUK-RYSIŃSKA: *Uczestnicy stosunków międzynarodowych...*, s. 89.

⁶⁹ G. RYDLEWSKI: *Systemy administracji publicznej...*, s. 113 i nast.

organów wspólnie z udziałem tych podmiotów — stron europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej⁷⁰.

Nie mniej istotnym zagadnieniem w odniesieniu do efektywnego funkcjonowania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest proces decyzyjny. W sytuacjach, gdy wymagane jest podejmowanie wspólnych działań, mogą się ujawniać różnice stojące na ich drodze, które należy przezwyciężyć w procesie decyzyjnym. Jeśli przyjąć, że europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ze swej istoty zakłada współpracę, to konsens jest tutaj najlepszym rozwiązaniem. Określimy go jako wypracowywanie wspólnego stanowiska przez wszystkie strony za pośrednictwem uzyskania zgody powszechnej. Wymagane statutem europejskiego ugrupowania głosowanie na forum poszczególnych organów pozostaje wówczas formalnością. Zasada spójności odnosi się przede wszystkim do spójności polityki regionalnej z polityką gospodarczą zarówno na poziomie Unii, jak i na poziomie poszczególnych państw członkowskich oraz ich regionalnych i lokalnych struktur terytorialnych⁷¹. Na obecnym etapie integracji europejskiej zarówno w działaniach gospodarczych, jak i w działaniach z zakresu polityki regionalnej powinna być uwzględniana potrzeba pogłębienia współpracy terytorialnej wewnątrz Unii. Jej harmonijny rozwój wymaga zatem wzmocnienia współpracy terytorialnej jako ważnego komponentu polityki spójności. Zasada pomocniczości w odniesieniu do europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej ma zastosowanie w tym znaczeniu, że ich istnienie i podejmowane działania są wyraźnym potwierdzeniem konieczności uwzględnienia w procesie budowy spójności Unii Europejskiej wszystkich poziomów integracji europejskiej — unijnego i państw członkowskich w ujęciu zarówno centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Współpraca terytorialna jest przykładem na to, że cele Unii nie zawsze mogą być w wystarczający sposób osiągnięte wyłącznie na poziomie instytucji Unii Europejskiej. Uznanie europejskich ugrupowań za strukturę mogącą pośrednio przyczyniać się do wzmocnienia polityki spójności pozostaje w zgodzie z obowiązującymi w Unii Europejskiej postanowieniami w sprawie stosowania zasady pomocniczości i może być legitymizacją tejsze polityki⁷².

Proces tworzenia europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej i ich funkcjonowanie, oprócz stworzenia podstaw i ram prawnych przez ustawo-

⁷⁰ Art. 9 Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), w: *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy...*, s. 107.

⁷¹ M. RUDNICKI: *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 51.

⁷² Protokół (Nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w: J. BRACZ: *Unia Europejska w dobie reform. Podstawy prawne. Wybór dokumentów*. Warszawa 2013, s. 162—163.

dawcę unijnego, wymaga uruchomienia odpowiednich mechanizmów współpracy, takich jak konsultacje, negocjacje, konferencje, wspólne strategie⁷³.

Najbardziej praktyczny mechanizm współpracy terytorialnej w formie europejskich ugrupowań stanowią negocjacje między podmiotami członkowskimi. Są one wieloprzedmiotowe i toczą się pomiędzy zróżnicowanymi stronami. Wieloprzedmiotowość negocjacji jest konsekwencją zadań określonych przez strony w konwencji ustanawiającej dane europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej. Dotyczy to w szczególności europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej o profilu wielozadaniowym, których przedmiotem są działania związane z wdrażaniem programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności, a także inne określone działania związane ze współpracą terytorialną ich członków w realizacji celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej. Złożoność przedmiotowa może mieć również miejsce w ugrupowaniach jednozadaniowych.

Niejednolitość uczestników negocjacji wynika z wielości podmiotów europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (państwa, władze regionalne, władze lokalne, podmioty prawa publicznego, przedsiębiorstwa) i zarazem ich złożoności wynikającej ze zróżnicowania prawodawstwa i ustroju wewnętrznego państw, z których pochodzą.

Podmioty członkowskie europejskiego ugrupowania w związku z metodą uzgadniania, implementowania i kontroli podejmowanych działań są konfrontowane w dwóch w płaszczyznach. Muszą uzyskiwać poparcie własnych gremiów decyzyjnych dla prezentowanych na zewnątrz propozycji, projektów, a na forum ugrupowania starają się o poparcie i realizację swoich preferencji. Dlatego też bardzo istotnym wymogiem współpracy w ramach europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w tym negocjacji, jest racjonalizm każdej ze stron ugrupowania. Racjonalność zachowań podmiotów europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej warunkuje powodzenie tej formy współpracy terytorialnej. Jeśli ma ona przynosić zamierzone rezultaty, to tylko na zasadzie współpracy wzajemnej z wyważeniem interesów wszystkich stron.

Uwagi końcowe

1. W Unii Europejskiej, pomimo uznania współpracy terytorialnej za jeden z celów polityki spójności, nie udało się jednak wypracować jedno-

⁷³ Por.: A. ADAMCZYK: *Mechanizmy współpracy w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 191.

litych ram prawnych pozwalających na współpracę wspólnot i władz terytorialnych poprzez tworzenie związków celowych oraz zawieranie publicznoprawnych umów o najszerszym zakresie przedmiotowym, wynikającym z posiadanych prawnie obszarów zadaniowych.

2. Prawem Unii Europejskiej ustanowiono jedynie instrument współpracy terytorialnej o zawężonym zakresie przedmiotowym. Zakreślony w rozporządzeniu w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej model ugrupowania ogranicza bowiem zakres przedmiotowy współpracy do działań i projektów wspieranych finansowo przez Unię Europejską za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Prawnie dopuszczalne jest również poszerzenie zadań ugrupowania, które wymaga jednak zgody zainteresowanych państw członkowskich Unii Europejskiej. Unijny prawodawca ograniczył jednak ingerencję państw członkowskich w istotę współpracy terytorialnej. Nie jest więc dopuszczalne zabranianie przez państwa członkowskie wykonywania zadań mieszczących się w priorytetach inwestycyjnych określonych dla unijnego celu „Europejska współpraca terytorialna”. Dlatego też ugrupowania mogą działać na obszarach związanych z promocją zatrudnienia, wzmacniania zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej niezależnie od tego, czy otrzymują dofinansowanie z Unii Europejskiej, czy też nie.

3. Mimo wskazanych niedostatków w modelowym ujęciu europejskiego ugrupowania jako instrumentu prawnego współpracy wspólnot i władz terytorialnych sama konstrukcja prawna ugrupowania pozwala na stwierdzenie, że ujawniają się tu funkcje procesu instytucjonalizacji współpracy terytorialnej. Chodzi nie tylko o liczbę organów, normy i procedury, ale także o metodę tworzenia w każdej sprawie określonych form uzgadniania, implementowania i kontroli. Ustalenie precyzyjnych reguł współpracy oddziałuje na podejmujące decyzje, a oddanie mechanizmów kontroli przestrzegania przyjętych zobowiązań w ręce statutowych organów wzmacnia wiarygodność podmiotów — stron ugrupowania.

4. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej zawiera w sobie znaczny potencjał integracyjny. W procesie funkcjonowania spełniają się cztery kluczowe kryteria transgranicznego partnerstwa określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, a mianowicie: wspólne przygotowanie projektu, wspólna realizacja projektu, wspólne finansowanie oraz wspólny personel. Atrybuty te czynią z europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej ważny instrument integracyjny na poziomie regionalnym i lokalnym.