

## **Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym – wybrane zagadnienia**

**Streszczenie:** Współpraca transgraniczna stanowi czynnik, który pozwala na przełamywanie barier między społecznościami zamieszkującymi obszary przygraniczne, ułatwia przełamywanie wzajemnych stereotypów i uprzedzeń, stwarza również nowe możliwości rozwoju dla tychże społeczności. Prowadzenie współpracy transgranicznej przyczynia się do rozwoju gospodarki regionalnej oraz wzmacnia więzi z Unią Europejską. Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej oraz demokratyczne państwo prawa przyjęła na siebie wiele zobowiązań, których realizacja spowodowała przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego prawa do prowadzenia omawianej współpracy z ich odpowiednikami z innych państw. Jeszcze do niedawna najbardziej popularną formą współpracy transgranicznej były euroregiony, czyli stowarzyszenia tworzone przez współpracujące ze sobą władze lokalne po obu stronach granicy państwowej. W 2008 r. przyjęta została jednak ustawa o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej. Wcześniej ta forma prawna współpracy uregulowana została w prawie unijnym.

**Słowa kluczowe:** współpraca transgraniczna, międzynarodowe zrzeszenia władz lokalnych, prawne formy współpracy transgranicznej, euroregion, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej.

### **European Grouping of Territorial Cooperation as an example of EU legal instrument of cross-border cooperation in domestic law – selected issues**

**Abstract:** The cross-border cooperation helps to overcome barriers between nations and provides opportunities for people who live on both sides of the border. It helps to overcome mutual stereotypes and suspicious which usually arise between people who live on both sides of the border. Moreover, above mentioned cooperation helps to promote the regional economy, and foster linkages with the European Union. Poland being a Member State of the European Union and a democratic law-governed state accepted a set of obligations which authorizing Polish tiers of local self-government to cooperate with entities from other countries. Until very recently the most popular form of the cross-border cooperation in Poland were associations, i.e. agreements sides of Euroregions functioning on Poland borders. However, in 2008 was passed the Act on European grouping of territorial cooperation. Shortly before that, the resolution on European grouping of territorial cooperation was passed by the European Union.

**Key words:** cross-border cooperation, international association of local authorities, legal forms of cross-border cooperation, euroregion, European grouping of territorial cooperation.

## 1. Pojęcie współpracy transgranicznej

Współczesna Europa charakteryzuje się intensywnymi procesami integracyjnymi, które zachodzą w różnych płaszczyznach funkcjonowania państw i społeczeństw i które realizowane są na różnych poziomach administracji publicznej. Ważne miejsce wśród nich zajmuje prowadzenie współpracy transgranicznej przez władze lokalne i regionalne państw członkowskich Unii Europejskiej. Wynika to stąd, że współpraca transgraniczna stanowi pewien mechanizm, w którym społeczności lokalne i regionalne oraz struktury samorządu terytorialnego „jednoczą swoje wysiłki w celu wspólnego rozwiązywania problemów, mimo oddzielającej je granicy państwowej”<sup>1</sup>. Idea współpracy transgranicznej nie jest jednak czymś nowym. Zwłaszcza na kontynencie europejskim posiada ona długą i ugruntowaną tradycję sięgającą czasów tworzenia pierwszych europejskich planów integracyjnych w okresie tuż po zakończeniu drugiej wojny światowej<sup>2</sup>, kiedy na celu miała przede wszystkim sprzyjanie łagodzeniu antagonizmów istniejących między narodami<sup>3</sup>.

Współpraca transgraniczna stanowi jedną z form prowadzonej przez społeczności lokalne i regionalne współpracy międzynarodowej i formę współdziałania komunalnego przekraczającego granice państw<sup>4</sup>, a jej podstawowym elementem jest „wzajemne uczestnictwo władz i społeczności lokalnych w rozwiązywaniu wspólnych problemów”<sup>5</sup>. Realizowana jest ona poprzez wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządowych państw sąsiadujących ze sobą przez wspólną granicę<sup>6</sup> oraz „zróżnicowane co do stopnia formalizacji kontakty i stosunki nawiązywane między terytorialnymi podmiotami publicznymi różnych państw, niebędącymi suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego”<sup>7</sup>. Współpraca transgraniczna jawi się więc jako wspólne działania wspólnot lokalnych oraz zbiorowości regionalnych, które uwzględniają wszystkie przejawy, formy i dziedziny samoorganizacji społeczeństwa<sup>8</sup>, a charakterystyczna jest

<sup>1</sup> M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 4, s. 13–14.

<sup>2</sup> J. Korczak, K. Nowacki, *Formy współdziałania komunalnego (gmin i powiatów) w obszarze przygranicznym. Wybrane zagadnienia*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006, s. 197.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> J. Jendrośka, *Prawne podstawy transgranicznego uczestnictwa władz i społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006, s. 13.

<sup>6</sup> N. Levrat, *Legal Aspects of Transfrontier Co-operation, Building a New Europe*, [w:] V. Hudak (ed.), *Transfrontier Co-operation in Central Europe, Prague–Budapest–Warsaw–New York–Kosice* 1996, s. 30. Podają za: A. Mikołajczyk, *Podstawowe pojęcia*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 209.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 208. Por. A. Skrzydło, *Współpraca transgraniczna*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 1998, s. 121.

<sup>8</sup> A. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 211.

dla niej cecha transgraniczności, która oznacza „sąsiedowanie ze sobą obszarów przygranicznych należących do kilku państw”<sup>9</sup>. Oprócz tego jej wyznacznikiem jest pojęcie granicy<sup>10</sup>, która przesądza o geograficznej bliskości jej uczestników<sup>11</sup> i która dla celów efektywnej współpracy powinna przybierać jedynie administracyjny charakter<sup>12</sup>.

Ogólną regulację prawną współpracy transgranicznej odnaleźć można w dokumentach Rady Europy i Unii Europejskiej, które uchwalane były począwszy od lat pięćdziesiątych dwudziestego wieku<sup>13</sup>. Jeśli chodzi o dokumenty uchwalane na forum Rady Europy, to aktem o kluczowym znaczeniu dla współpracy transgranicznej jest Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi sporządzona w dniu 21 maja 1980 r. w Madrycie<sup>14</sup> (Polska jest związana jej przepisami od dnia 19 czerwca 1993 r.)<sup>15</sup>. Równie ważnym aktem uchwalonym na forum Rady Europy pozostaje przyjęta w dniu 20 listopada 1989 r. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych<sup>16</sup> (Polska nie jest związana przepisami tej Karty). Z aktów prawnych Rady Europy do współpracy transgranicznej nawiązuje również Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona w dniu 15 października 1985 r. w Strasburgu<sup>17</sup>. W Unii Europejskiej<sup>18</sup> współpraca transgraniczna ujmowana jest

<sup>9</sup> S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, Nr 10, s. 55.

<sup>10</sup> R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011, s. 31–32.

<sup>11</sup> Granica „w rozumieniu administracyjnoprawnym oznacza określoną w przepisach prawa powszechnie obowiązującego delimitację kompetencji określonych władz administracji państwowej czy samorządowej i jest utożsamiana z pojęciem właściwości miejscowej i rzeczowej”. R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 33.

<sup>12</sup> K. Kaczmarczyk, *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 7–8, s. 33.

<sup>13</sup> J. Korczak, K. Nowacki, *op. cit.*, s. 175.

<sup>14</sup> Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287. Na temat Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi: T. Szewc, *Status Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 6. Warte zauważenia jest, że ważną częścią konwencji jest jej załącznik, noszący nazwę: Załącznik do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r. Został on sporządzony w Strasburgu w dniu 9 listopada 1995 r. W sposób szczegółowy reguluje on rozwiązania prawne w zakresie współpracy transgranicznej: możliwość podejmowania współpracy w różnych formach prawnych, moc prawną umów i porozumień w zakresie współpracy, a także kwestię osobowości prawnej struktur współpracy transgranicznej. Jednocześnie należy zauważyć, że Polska nie jest stroną tego załącznika.

<sup>15</sup> A. Mikołajczyk, *Podstawy prawne*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 228. Zob. również: R. Kusiak, *Możliwości prawne transgranicznej współpracy samorządowej w świetle konwencji i umów zawartych przez Polskę*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII, *passim*.

<sup>16</sup> Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych przyjęta w dniu 20 listopada 1981 r. przez Radę Europy.

<sup>17</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. Nr 124, poz. 607.

<sup>18</sup> Zob. W. Szmyt, J. Kundera, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008, s. 21; M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik

natomiast jako jeden z wymiarów współpracy terytorialnej<sup>19</sup> i wspierana jest przez europejską politykę spójności<sup>20</sup>, a o zainteresowaniu Unii Europejskiej problematyką współpracy transgranicznej świadczą uchwalane przez jej organy rozporządzenia<sup>21</sup>, których postanowienia są dla Polski wiążące z uwagi na jej członkostwo w strukturach unijnych.

## 2. Prawo do nawiązywania i rozwoju form współpracy transgranicznej w prawie krajowym

Prawna możliwość nawiązywania współpracy transgranicznej przysługuje też jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce<sup>22</sup>. Podkreślić należy, że jest to swoiste uprawnienie polskich jednostek samorządu terytorialnego. Zwracają na to uwagę Jerzy Korczak i Konrad Nowacki, podkreślając, że możliwość prowadzenia współpracy transgranicznej przez samorząd terytorialny w Polsce przyniósł jej powrót do Europy samorządowej<sup>23</sup>. Toteż podstaw prawnych do prowadzenia omawianej współpracy przez polskie jednostki samorządu terytorialnego należy poszukiwać już w przepisach Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>24</sup> W art. 172 ust. 2 Konstytucja stanowi bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do prowadzenia współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>25</sup>. Artykuł ten przyznaje jednak samorządowi terytorialnemu tylko ogólne prawo do nawiązywania wskazanej w nim współpracy. Przyznane nim prawo nie oznacza bowiem „decentralizacji ściśle rozumianej polityki zagranicznej państwa – ta pozostaje w gestii konstytucyjnych organów centralnych”<sup>26</sup>, a warunki jego realizacji uszczegółowiają przepisy ustawowe<sup>27</sup>.

(red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997, s. 227.

<sup>19</sup> R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 30.

<sup>20</sup> Ź. Szczegółowa, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej we współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010, s. 52.

<sup>21</sup> Np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347/259 z 20.12.2013 r.

<sup>22</sup> Zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

<sup>23</sup> J. Korczak, K. Nowacki, *op. cit.*, s. 13–14.

<sup>24</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> A. Mikołajczyk, *Podstawowe pojęcia...*, s. 208.

<sup>27</sup> Chodzi o ustawę z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. Nr 91, poz. 1009 ze zm., i o ustawę z dnia 8 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej,

### 3. Ewolucja prawnych form, przy których wykorzystaniu administracja krajowa może prowadzić współpracę transgraniczną

Prowadzenie współpracy transgranicznej może przejawiać się na różnym stopniu formalizacji oraz przy wykorzystaniu różnych form prawnych<sup>28</sup>, które pochodzą od różnych prawodawców (międzynarodowego, unijnego i krajowego). W prawie krajowym dość długo brakowało regulacji, która normowałaby sformalizowane struktury współpracy transgranicznej<sup>29</sup> z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego. Powodowało to, że jednostki samorządu terytorialnego prowadziły współpracę transgraniczną w formie tzw. euroregionów<sup>30</sup>, czyli formalnych struktur działających na podstawie porozumień zawieranych przez władze szczebla lokalnego i regionalnego, a w niektórych przypadkach także z udziałem podmiotów gospodarczych i społecznych<sup>31</sup>. W celu tworzenia euroregionów jednostki samorządu terytorialnego wykorzystywały głównie

---

Dz. U. Nr 218, poz. 309 ze zm. (dalej: u.e.w.t.). Odpowiednie regulacje prawne odnoszące się do możliwości podejmowania współpracy transgranicznej przez samorząd terytorialny znajdują się art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., art. 12 pkt 9a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm., który dodany został do powołanej ustawy w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz. U. Nr 12, poz. 136 i Nr 322, poz. 123, oraz w rozdziale 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm., zatytułowanym „Współpraca zagraniczna”).

<sup>28</sup> D. Cendrowicz, *Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, Nr 8, s. 86.

<sup>29</sup> A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów lokalnych*, „Przegląd Prawa, Administracji i Ekonomii” 2008, t. LXXVII, s. 41.

<sup>30</sup> Podkreślić należy, że w zakresie funkcjonowania euroregionów z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego wykształciły się dwa ich modele. Są to: „samorządowo-lokalny” model euroregionu, stanowiący efekt inicjatyw oddolnych (charakterystyczny dla euroregionów działających w zachodniej części Polski), oraz „administracyjno-rządowy” model euroregionu, charakteryzujący się tym, że inicjatywa jego utworzenia pochodzi od administracji rządowej szczebla regionalnego, a nawet centralnego. Model ten jest charakterystyczny dla euroregionów funkcjonujących we wschodniej i północnej części Polski. H. Dumala, *Czy istnieje model „polskiego” euroregionu?*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, *passim*; W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, *passim*; S. Malariski, *Zasady i formy prawne uczestnictwa polskich samorządów w międzynarodowych zreszzeniach współpracy samorządów*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, *passim*; R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 7–8, *passim*.

<sup>31</sup> J. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 5, s. 4. „Pojęcie „euroregion” nie jest używane ani w oficjalnej terminologii Unii Europejskiej, ani w dokumentach państwowych. Przyjęło się jednak powszechnie w dyskusjach na temat współpracy transgranicznej. Celem euroregionów jest działanie na rzecz rozwoju obszarów przygranicznych, nawiązywanie dobrosąsiedzkiej współpracy, wymiana kulturalna, przełamywanie barier kulturowych, przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i następstwom klęsk żywiołowych”. W. Szmyt, J. Kundera, *op. cit.*, s. 37.

prawną formę stowarzyszenia<sup>32</sup>, znacznie rzadziej tworzone były spółki prawa handlowego z ich udziałem<sup>33</sup>.

Wobec braku regulacji sformalizowanej struktury współpracy transgranicznej zauważano konieczność wypracowania nowego instrumentu prawnego, za pomocą którego mogłaby ona być prowadzona. Nieodzowność tę dostrzegano nie tylko na szczeblu krajowym, ale również na arenie międzynarodowej, na której zachodziły dynamiczne zmiany środowiska międzynarodowego, oraz w samej Unii Europejskiej. Powodowało to, że znaczenia nabierała kwestia prawnej możliwości podejmowania współpracy transgranicznej przez zainteresowane nią podmioty z uwzględnieniem wyższego stopnia instytucjonalizacji<sup>34</sup>. Do wzrostu znaczenia tej problematyki przyczyniło się również wzmocnienie integracji samorządów terytorialnych w Unii Europejskiej<sup>35</sup> oraz zachodzące w europejskiej przestrzeni życia społecznego zmiany. Wiele czynników wpłynęło więc na wprowadzenie przez Unię Europejską nowego instrumentu współpracy transgranicznej<sup>36</sup> w postaci Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (dalej: EUWT)<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Stowarzyszenia zakładane przez jednostki samorządu terytorialnego podlegają przepisom ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 885 ze zm. Problematykę stowarzyszeń z udziałem jednostek samorządu terytorialnego regulują także art. 84 ustawy o samorządzie gminnym, art. 75 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8b ustawy o samorządzie województwa.

<sup>33</sup> R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 191–192. W literaturze rozważana była także możliwość wykorzystania, dla celów współpracy transgranicznej, związków stanowiących publiczno-prawną formę współdziałania, służącą wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych. Z uwagi jednak na brak w prawie krajowym unormowań, które przewidywałyby prawną możliwość tworzenia związków celowych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego z udziałem podmiotów publicznych z innych państw, ta publicznoprawna forma współpracy transgranicznej nie znajduje zastosowania w Polsce. D. Cendrowicz, *op. cit.*, s. 90–91; B. Dolnicki, *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 13; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 179 i n.

<sup>34</sup> Ł. Lewkowicz, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, Nr 1(51), s. 45. Por.: M.K. Drab, P. Kledzik, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009; R. Bucholski, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.

<sup>35</sup> EUWT na tle dotychczas występujących form współpracy podmiotów publicznych, regulowanych prawem polskim, stanowi „konglomerat złożony z instytucji właściwych dla tychże form, tyle, że o ponadnarodowym zakresie działania”. Zob.: M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 574.

<sup>36</sup> Nie wolno jednak pominąć wcześniejszej regulacji odnoszącej się do instrumentu prawnego mogącego znaleźć zastosowanie w omawianej współpracy, jakim były europejskie zgrupowania interesów gospodarczych regulowane rozporządzeniem nr 2137/85/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych, Dz. Urz. WE L 199 z 31.07.1985 r.

<sup>37</sup> Zob. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Analiza wykonana przez Groupe d'études Politique de l'eau pod kierunkiem prof. N. Levrata w ramach programu KR-u, pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego oraz sekretariatu Komisji COTER. Prace zakończono w styczniu 2007 r., s. 3.

## 4. Prowadzenie współpracy transgranicznej w formie EUWT

### 4.1. Charakterystyka EUWT we współpracy transgranicznej

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej powstało przede wszystkim z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej<sup>38</sup>. Według raportu sporządzonego przez Groupe d'études Politique de l'eau, instrument prawny, jakim jest EUWT zawiera „potencjał, który może pomóc [...] osiągnąć znaczne postępy [w dziedzinie współpracy transgranicznej DC] w nadchodzących latach”<sup>39</sup>. Wynika to między innymi stąd, że EUWT na mocy prawa krajowego może otrzymać osobowość prawną prawa publicznego lub osobowość prawną prawa prywatnego<sup>40</sup>, jak również z faktu posiadania przez ten instrument prawny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego<sup>41</sup>.

Obecnie regulację prawną odnoszącą się do EUWT odnaleźć można na poziomie unijnym w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej<sup>42</sup> (rozporządzenie to zostało następnie zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>43</sup>), a w prawie krajowym przede wszystkim w ustawie z dnia 7 lipca 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej, która reguluje zasady organizacji europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej w celu wykonania postanowień rozporządzenia w sprawie EUWT<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 238.

<sup>39</sup> Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Analiza wykonana przez Groupe d'études Politique de l'eau pod kierunkiem prof. N. Levrata w ramach programu KR-u, pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego oraz sekretariatu Komisji COTER. Prace zakończono w styczniu 2007 r., s. 3.

<sup>40</sup> Z kwestią posiadania osobowości prawnej wiąże się problematyka ponoszenia przez członków EUWT odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania. Zob.: M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 568.

<sup>41</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 201.

<sup>42</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, Dz. Urz. WE L 210/19 z 31.07.2006 r. (dalej: rozporządzenie w sprawie EUWT). Pierwotną podstawą prawną do wydania tego rozporządzenia stanowił art. 159 akapit trzeci Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>43</sup> 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 L 347/303 z 20.12.2013 r. Zmiany wprowadzone tym rozporządzeniem do rozporządzenia w sprawie EUWT weszły w życie z dniem 22 czerwca 2014 r.

<sup>44</sup> W sprawach nieuregulowanych rozporządzeniem w sprawie EUWT oraz w powołanej ustawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach.

Tak normowane EUWT stanowi dobrowolne zrzeszenie członków położonych na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>45</sup>. Krąg jego potencjalnych członków określa art. 3 rozporządzenia w sprawie EUWT. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że przepisy rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie w sprawie EUWT rozszerzyły krąg podmiotów mogących uzyskać status członka tego instrumentu współpracy transgranicznej<sup>46</sup>. Zauważyć wobec tego należy, że obecnie członkami EUWT mogą zostać, naturalnie w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji, państwa członkowskie Unii Europejskiej lub władze na szczeblu krajowym, władze lokalne i regionalne, przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>47</sup>, podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi<sup>48</sup>. Członkami EUWT mogą zostać także przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym oraz unijnym prawem właściwym, jak również krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne równoważne z nimi, z państw trzecich, jednakże przy uwzględnieniu zastrzeżeń sformułowanych w art. 3a rozporządzenia w sprawie EUWT<sup>49</sup>. Oprócz tego członkami EUWT mogą zostać również stowarzyszenia. Jest to jednak możliwe tylko wówczas, gdy stowarzyszenie będą tworzyły podmioty należące do jednej lub kilku kategorii wymienionych w art. 3 rozporządzenia w sprawie EUWT.

Zważywszy na to, można stwierdzić, że możliwość uczestniczenia w strukturze EUWT jedynie ustalonej kategorii podmiotów przesądza o określonym podejściu do

<sup>45</sup> M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 556.

<sup>46</sup> M. Krzymuski, P. Kubicki, *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 6, s. 30.

<sup>47</sup> Chodzi o dyrektywę 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 powołanej dyrektywy „przedsiębiorstwo publiczne oznacza każde przedsiębiorstwo, na które instytucje zamawiającego mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ poprzez przysługujące im prawo własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie lub poprzez zasady określające jego działanie”.

<sup>48</sup> Są to 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 lub inne podmioty prawa publicznego – albo takie, których zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów, albo takie, w których ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

<sup>49</sup> Zastrzeżenia te formułuje art. 3a rozporządzenia w sprawie EUWT, który reguluje kwestie przystąpienia do EUWT członków z państw trzecich albo krajów lub terytoriów zamorskich.



tego instrumentu prawnego, który wyraża się w jego unijnym charakterze<sup>50</sup>. Toteż w celu ułatwienia uzyskania członkostwa w EUWT prawodawca unijny stara się przeciwdziałać sytuacjom, w których na drodze do utworzenia ugrupowania stanęłyby przeszkoda o charakterze organizacyjnoprawnym. Tytułem przykładu można tutaj wskazać na umożliwienie uczestnictwa w EUWT władz szczebla krajowego, a to dlatego, że w praktyce prowadzi ono do wyeliminowania sytuacji, w których istniałaby konieczność włączenia do danego ugrupowania całego państwa<sup>51</sup>. Co się zaś tyczy wspomnianych przeszkód w uzyskaniu członkostwa w EUWT, to wynikają one stąd, że członkami EUWT mogą być podmioty z różnych państw. Regułą natomiast jest, że w różnych państwach funkcjonują odmienne struktury organizacyjne administracji, a jej organy wyposażone są w kompetencje o zróżnicowanym zasięgu i zakresie<sup>52</sup>.

#### **4.2. Zadania wykonywane przez EUWT i ograniczenia w ich wykonywaniu**

Należy zauważyć, że EUWT wykonuje zadania powierzone mu do wykonywania przez jego członków na podstawie umowy powołującej ugrupowanie do życia, przy czym katalog zadań powierzonych do wykonywania EUWT musi mieścić się w granicach kompetencji podmiotów je tworzących. Wprowadzone zastrzeżenie jest o tyle ważne, że przesądza o tym, że EUWT nie może wykonywać zadań, które nie należałyby do zakresu zadań i kompetencji podmiotów je tworzących. Oprócz tego należy jeszcze podkreślić, że powierzone EUWT do wykonywania zadania nie mogą także „dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna”<sup>53</sup>. W praktyce powoduje to, że wykonywane przez EUWT zadania ograniczają się do realizacji programów lub projektów współfinansowanych przez Unię Europejską w ramach określonych funduszy<sup>54</sup>.

Wobec poczynionych ustaleń rozważenia wymaga katalog zadań i granice ich wykonywania przez EUWT, których członkami są polskie jednostki samorządu terytorialnego. Poruszone zagadnienie jest o tyle ważne, ponieważ polskie jednostki samorządu terytorialnego nie mogą cedować na zewnątrz zadań, które wiązałyby się z koniecznością użycia władztwa administracyjnego<sup>55</sup>. W zakresie współpracy transgranicznej

<sup>50</sup> Nie wolno jednak pomijać faktu, że członkami EUWT mogą zostać podmioty z krajów, które nie są państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

<sup>51</sup> M. Krzymuski, P. Kubicki, *op. cit.*, s. 30.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Art. 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EUWT.

<sup>54</sup> Art. 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EUWT.

<sup>55</sup> R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 175.

przesądził o tym ustawodawca w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przyśpieszania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Otóż zgodnie z art. 3 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego nie mogą przekazać na rzecz międzynarodowego stowarzyszenia lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych ani też nieruchomości lub praw majątkowych na dobrach niematerialnych im przysługujących.

Odnosząc się do treści przytoczonego artykułu, należy zwrócić uwagę na to, że celem wynikającego z niego ograniczenia jest „przeciwdziałanie „erozji” władztwa państwowego (ściślej administracyjnego) na obszarach objętych zrzeszeniem międzynarodowym”<sup>56</sup>. Ograniczenie to stanowi jednak pewną barierę rozwoju współpracy transgranicznej prowadzonej z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też postrzegane może być jako czynnik hamujący podejmowanie określonych przedsięwzięć, których realizacja wiązałaby się z przekazaniem „na zewnątrz” przypisanych samorządowi terytorialnemu do wykonywania zadań. Oceniać je należy jednak z uwzględnieniem sformułowanych prawnie zasad ponoszenia odpowiedzialności przez krajową administrację za powierzone jej do wykonywania zadania oraz z uwzględnieniem społecznej odpowiedzialności administracji w stosunku do obywateli będących odbiorcami powierzonych jej zadań.

### 4.3. Tryb tworzenia EUWT w prawie krajowym

W odniesieniu do trybu powoływania do życia EUWT podkreślenia wymaga, że omawiany instrument współpracy transgranicznej tworzony jest z inicjatywy jego przyszłych członków w drodze przyjęcia konwencji i statutu ugrupowania<sup>57</sup>. Jeśli chodzi o projekt konwencji, to powinien on zawierać informacje na temat zadań ugrupowania, czasu jego obowiązywania, warunków rozwiązania, dziedzin podejmowanej w jego ramach współpracy transgranicznej, odpowiedzialności członków wobec ugrupowania oraz w stosunku do osób trzecich, stosowane prawo, warunki wzajemnej uznawalności w zakresie kontroli i warunki, na jakich mają być realizowane zadania publiczne w ramach współpracy transgranicznej<sup>58</sup>. Regulująca powyższe sprawy konwencja EUWT przyjmuje formę uchwały, która dla swojej ważności wymaga jednogłośnego przyjęcia jej przez założycieli ugrupowania<sup>59</sup>. Jeśli chodzi natomiast o statut ugrupowania, to jest

<sup>56</sup> R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 7, s. 34–35.

<sup>57</sup> Szerzej na ten temat: R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 177 i n.

<sup>58</sup> A. Bussmann, *op. cit.*, s. 49.

<sup>59</sup> M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 557.

on ustalany na podstawie konwencji<sup>60</sup>. Przykładowy statut EUWT powinien zawierać postanowienia odnoszące się do listy jego członków i powierzonych mu do wykonywania zadań. Statut powinien także określać wzajemne relacje ugrupowania z jego członkami, nazwę i adres jego siedziby, posiadane organy, ich kompetencje i zasady ich funkcjonowania. Statut powinien również normować procedury decyzyjne obowiązujące w ramach danego EUWT oraz wskazywać języki robocze, które będą obowiązujące dla jego członków<sup>61</sup>.

W celu skuteczności przystąpienia do EUWT przez Rzeczpospolitą Polską oraz przez polskie jednostki samorządu terytorialnego wymagane jest nie tylko spełnienie warunków określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, ale i warunków określonych przepisami u.e.w.t. Wskazać zatem należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.e.w.t. uchwałę o przystąpieniu Polski do ugrupowania podejmuje Rada Ministrów. Natomiast uchwałę o przystąpieniu jednostki samorządu terytorialnego do ugrupowania podejmuje, w zależności od jednostki samorządu terytorialnego, rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Organy te czynią to bezwzględną większością głosów ich ustawowego składu<sup>62</sup>, przy czym warunkiem skuteczności podjętej przez nie uchwały jest wskazanie, że wejdzie ona w życie dopiero po uzyskaniu zgody właściwych ministrów na przystąpienie do EUWT<sup>63</sup>.

W nawiązaniu do powyższych rozważań należy więc zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 u.e.w.t., zgody na przystąpienie przez jednostkę samorządu terytorialnego do ugrupowania udziela minister właściwy do spraw zagranicznych działający w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego<sup>64</sup>. Niemniej jednak konieczność uzyskania zgody aż czterech ministrów na przystąpienie do EUWT może budzić pewne wątpliwości z powodu wydłużenia procedury z tym związanej<sup>65</sup>, a także z tej przyczyny, że omawiana zgoda wydawana jest w formie decyzji administracyjnej w terminie do 3 miesięcy od dnia otrzymania przez ministra

---

<sup>60</sup> Podkreślić należy, że jedynie EUWT utworzone przed dniem 21 grudnia 2013 r. nie są zobowiązane do dostosowania swoich konwencji i statutów do przepisów rozporządzenia w sprawie EUWT w brzmieniu zmienionym w wyniku jego nowelizacji.

<sup>61</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/g24235\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_pl.htm) [dostęp: 20.05.2015 r.].

<sup>62</sup> Stanowi o tym art. 5 ust. 1 ustawy o EUWT.

<sup>63</sup> Wynika to z art. 5 ust. 2 u.e.w.t.

<sup>64</sup> Art. 6 ust. 1 u.e.w.t.

<sup>65</sup> Obowiązek uzyskania omawianej zgody obejmuje również podmioty prawa publicznego, o których mowa w dyrektywie nr 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. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 114; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6 tom 7, s. 132 ze zm.

uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie przystąpienia do ugrupowania<sup>66</sup>, a termin na jej wydanie rozpoczyna swój bieg dopiero po otrzymaniu przez ministra spraw zagranicznych uchwały lub decyzji podmiotu publicznego o przystąpieniu do ugrupowania<sup>67</sup>.

Podkreślić należy, że z wnioskiem o wyrażenie przez ministra zgody na członkostwo w Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej może zwrócić się każdy z jego potencjalnych członków. Jeśli jest to uzasadnione z uwagi na wykonywane przez ugrupowanie zadania lub jego położenie, czy szczególne uwarunkowania, wówczas o zgodę na przystąpienie do ugrupowania mogą zwrócić się wszyscy jego członkowie<sup>68</sup>. Natomiast w sytuacji, w której dla wszystkich jego przyszłych członków uzasadnienie uczestnictwa w ugrupowaniu jest takie samo, możliwe jest złożenie przez nich wspólnego wniosku w tym zakresie. W takiej sytuacji termin na wydanie zgody przez ministra na przystąpienie do ugrupowania rozpoczyna bieg w tym samym dniu w stosunku do wszystkich jego przyszłych członków<sup>69</sup>. Jednak, aby bieg terminu na wyrażenie zgody na przystąpienie do ugrupowania mógł się rozpocząć, wniosek o jej wyrażenie powinien być zgodny z wymogami stawianymi podaniami, które określa art. 63 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>70</sup>.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej uzyskuje osobowość prawną dopiero w dniu publikacji statutu ugrupowania lub w dniu jego rejestracji. Nie ma jednak znaczenia, które z tych zdarzeń nastąpi jako pierwsze<sup>71</sup>. Jak zauważają Mirella K. Drab i Przemysław Kledzik, ugrupowania z siedzibą na terytorium Polski nabywają osobowość prawną z dniem wydania Monitora Polski B, w którym to organie promulgacyjnym zamieszczony powinien zostać statut ugrupowania<sup>72</sup>. Należy również zauważyć, że ugrupowania posiadające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru ugrupowań prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych<sup>73</sup>. Co istotne, zgłoszenia do tego rejestru dokonać może tylko osoba wskazana przez członków ugrupowania jako właściwa do reprezentowania go na zewnątrz. Z kolei dyrektor ugrupowania obowiązany jest do przesłania w terminie 10

---

<sup>66</sup> Art. 6 ust. 1 u.e.w.t. W wypadku rozbieżności między polityką zagraniczną państwa a polityką EUWT minister może odmówić zgody na członkostwo jednostki samorządu terytorialnego. P. Łazutka, *Eu-roregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2012, A 270, s. 83.

<sup>67</sup> <http://www.openlaw.com.pl/wikka.php?wakka=EUWTTworzenie> [dostęp: 15.05.2015 r.].

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Ibidem*. W zakresie wymogów stawianych podaniami zob.: art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>71</sup> R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 168.

<sup>72</sup> Więcej na ten temat: M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 559.

<sup>73</sup> Art. 7 ust. 2 u.e.w.t.

dni roboczych od ogłoszenia statutu ugrupowania wniosku o opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w serii C informacji o utworzeniu ugrupowania, którego jest dyrektorem<sup>74</sup>. Obowiązek ten realizowany jest poprzez wysłanie przez niego omawianego wniosku do Biura Publikacji Unii Europejskiej<sup>75</sup>.

## **5. Konkluzje**

Współpraca transgraniczna pozostaje jednym z najważniejszych punktów polityki rozwoju prowadzonej przez Unię Europejską<sup>76</sup>. Wyrazem przywiązywania przez Unię szczególnej troski o rozwój tej współpracy stała się próba dokonania zinstytucjonalizowania form, w których można byłoby ją skutecznie prowadzić. Zinstytucjonalizowanie to nastąpiło poprzez powołanie do życia instrumentu w postaci Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, które, jak zauważa Karolina Kentnowska, stanowi instrument pozwalający na realizację partnerskich przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych, na przejęcie zadań partnerów danego ugrupowania czy ich mienia, jak również na tworzenie jednostek organizacyjnych. Dodatkowo ugrupowania umożliwiają także ewentualny udział w nich państw u boku samorządów terytorialnych<sup>77</sup>. Toteż EUWT, jako unijny instrument prawny współpracy transgranicznej, dąży do zmniejszenia trudności, jakie pojawiają się przed państwami członkowskimi Unii Europejskiej, które chcą prowadzić partnerską współpracę na poziomie lokalnym i regionalnym. Wciąż jednak występują liczne ograniczenia, które stanowią czynnik hamujący proces ich powoływania. Niektóre z nich wynikają z prawa krajowego, czego przykładem pozostaje regulacja art. 3 ustawy o zasadach przystępowania<sup>78</sup>. Jednak o całościowej ocenie omawianego instrumentu prawnego we współpracy transgranicznej, pomimo że istnieje on już od kilku lat, przesądzi praktyka jego funkcjonowania w dłuższej perspektywie czasowej. Obecnie bowiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedzibę mają trzy EUWT, co powoduje, że formułowanie daleko idących wniosków w zakresie prowadzenia współpracy transgranicznej za pomocą tego instrumentu prawnego jest w pewnym sensie ograniczone.

---

<sup>74</sup> Mówi o tym art. 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EUWT.

<sup>75</sup> M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 559.

<sup>76</sup> E. Albrecht, K. Nowacki, *Wprowadzenie*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006, s. 6.

<sup>77</sup> K. Kentnowska, *op. cit.*, s. 238.

<sup>78</sup> M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 566.

## Bibliografia

- Albrecht E., Nowacki K., *Wprowadzenie*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006.
- Bednarski R., *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001.
- Bucholski R., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów lokalnych*, „Przeгляд Prawa, Administracji i Ekonomii” 2008, t. LXXVII.
- Cendrowicz D., *Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, Nr 8.
- Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, Nr 10.
- Dolnicki B., *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Drab M.K., Kledzik P., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009.
- Dumała H., *Czy istnieje model „polskiego” euroregionu?*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000.
- Jendrośka J., *Prawne podstawy transgranicznego uczestnictwa władz i społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006.
- Jóskowiak J., *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 5. s. 4.
- Kaczmarczyk K., *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 7–8.
- Kentnowska K., *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Korczak J., Nowacki K., *Formy współdziałania komunalnego (gmin i powiatów) w obszarze przygranicznym. Wybrane zagadnienia*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006.

- Kusiak R., *Możliwości prawne transgranicznej współpracy samorządowej w świetle konwencji i umów zawartych przez Polskę*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Krzymuski M., Kubicki P., *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 6.
- Levrat N., *Legal Aspects of Transfrontier Co-operation, Building a New Europe*, [w:] V. Hudak (red.), *Transfrontier Co-operation in Central Europe*, Prague–Budapest–Warsaw–New York–Kosice 1996.
- Lewkowicz Ł., *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, Nr 1(51).
- Łazutka P., *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Oeconomica” 2012, A 270.
- Malarski S., *Regiony i euroregiony, zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne*, Opole 2003.
- Malarski S., *Zasady i formy prawne uczestnictwa polskich samorządów w międzynarodowych zrzeczeniach współpracy samorządów*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998.
- Mikołajczyk A., *Podstawy prawne*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005.
- Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.
- Skrzydło A., *Współpraca transgraniczna*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1998.
- Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeczeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 7.
- Szczegłowa Ż., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej we współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010.
- Szewe T., *Status Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 6.
- Szmyt W., Kundera J., *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008.

Woźniak M, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 4.

Zieliński M., *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997.