

Inne instrumenty terytorialne jako złożone formy współpracy administracyjnej

O istotnym znaczeniu współpracy (współdziałania) w administracji publicznej nikogo nie trzeba przekonywać. Dotyczy to zwłaszcza tych osób, które miały sposobność poznać imponujący dorobek naukowy Szanownego Jubilata Profesora Jerzego Korczaka obejmujący m.in. materię współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Celem opracowania jest przedstawienie niektórych zagadnień związanych z nowym rodzajem instrumentów terytorialnych, które będą wdrażane w ramach realizacji polityki spójności UE po raz pierwszy w perspektywie finansowej 2021-2027. Chodzi tu o przewidziane w art. 36 ustawy wdrażającej inne instrumenty terytorialne (IIT), będące instrumentem rozwoju terytorialnego, o którym mowa w art. 28 i art. 29 tzw. rozporządzenia ogólnego¹ oraz w art. 9 i art. 11 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności².

IIT są to złożone wielopodmiotowe formy współpracy administracyjnej, angażujące w wielostopniową procedurę tworzenia i realizacji zarówno podmioty krajowe, jak i unijne. Ten rodzaj współpracy administracyjnej mieści się w pojęciu „kooperacyjnego wykonywania prawa UE”. Unię Europejską uznaje się za najbardziej zaawansowany model współpracy państw, a stworzony przez nią system prawny można określić regionalnym prawem współpracy,

* Dr hab. Barbara Kowalczyk, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID [0000-0001-8012-1985](https://orcid.org/0000-0001-8012-1985).

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, s. 159 oraz Dz. Urz. UE L 261 z 22.07.2021, s. 58.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, s. 60 oraz Dz. Urz. UE L 13 z 20.01.2022, s. 74.

które za cel zasadniczy postawiło integrację państw członkowskich, nakładając na nie obowiązek współpracy³, bo wymagają tego charakter i cele organizacji. W tym konkretnym przypadku chodzi o wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii⁴. Współpraca administracyjna przy tym oparta jest na bardziej operacyjnym modelu angażującym bezpośrednio organy administracji publicznej różnego szczebla⁵. W rezultacie organy administracji krajowej coraz częściej wchodzą na wiele różnych sposobów w interakcje ze sobą i z organami administracji UE, a przy tym współpraca administracyjna ma wartość innowacji prowadzących do lepszego wdrażania prawa europejskiego⁶. O praktycznym znaczeniu współpracy administracyjnej decyduje jej elastyczność i dynamiczny charakter.

Współpraca administracyjna obejmuje wielość i różnorodność instytucji i działań, ma zmienny zakres terytorialny, przedmiotowy i organizacyjny (podmiotowy). Ma ścisły związek ze skutecznym wdrażaniem prawa Unii przez państwa członkowskie, a ściślej temu właśnie służy. Zdolność administracji krajowej do współpracy jest elementem ogólnej zdolności administracyjnej państwa⁷. W najogólniejszym ujęciu przeróżne postacie współpracy dadzą się sprowadzić do modelu sieci, rozumianych tu jako zespół (kompleks, całość) różnych podmiotów (organizacji) działających razem w mniej lub bardziej ustrukturyzowany sposób po to, by zrealizować wspólny cel⁸.

W art. 28 rozporządzenia ogólnego wskazano, że gdy państwo członkowskie wspiera zintegrowany rozwój terytorialny, czyni to w oparciu o strategię rozwoju terytorialnego lub lokalnego w dowolnej z następujących form: a) zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT – art. 34 rozporządzenia ogólnego); b) rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS – art. 35 rozporzą-

³ Ogólną podstawę obowiązku współpracy w prawie traktatowym ustanawia art. 4 ust. 3 TUE, statuujący zasadę lojalnej współpracy, symbolicznie dopełniony w przypadku administracji publicznej przepisami art. 197 TFUE. Przewidują one, że skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, stanowi przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich i UE. Ustawodawca unijny wprost zalicza zasadę współpracy do jednej z podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej (zasad ogólnych prawa UE). Art. 197 ust. 1 TFUE stwarza ramowe podstawy współpracy administracyjnej i jako przepis o charakterze ogólnym nie narusza pozostałych postanowień traktatów przewidujących współpracę administracyjną między państwami oraz między nimi a Unią.

⁴ Art. 174 i 178 TFUE.

⁵ F. Lafarge, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, „European Public Law” 2010, vol. 4, no. 16, s. 616.

⁶ A. Wilk-Ilewicz, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II (art. 90-222), Warszawa 2012, LEX.

⁷ Zob. art. 197 TFUE.

⁸ F. Lafarge, *op. cit.*, s. 615-616.

dzenia ogólnego); lub c) inne narzędzie terytorialne wspierające inicjatywy opracowane przez państwo członkowskie (IIT – art. 36 rozporządzenia ogólnego). IIT są najbardziej elastycznym instrumentem terytorialnym⁹, wspierającym rozwój relacji funkcjonalnych¹⁰. Ich głównym celem „jest wspieranie władz lokalnych w budowaniu potencjału administracyjnego oraz współpracy z innymi j.s.t., partnerami społeczno-gospodarczymi i organizacjami pozarządowymi w celu rozwiązywania problemów o charakterze lokalnym, wykorzystywania lokalnych potencjałów i szans rozwojowych oraz tworzenia przewag konkurencyjnych”¹¹. Jak wynika z zasad realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce, IIT może być wykorzystany: 1) na obszarach strategicznej interwencji – w gminach zagrożonych trwałą marginalizacją oraz obszarach funkcjonalnych miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, które nie zostały objęte instrumentem ZIT; 2) na innych obszarach (np. problemowych, inwestycyjnych czy o szczególnym potencjale turystycznym lub kulturowym) wyznaczonych przez właściwą instytucję zarządzającą – w szczególnie uzasadnionych przypadkach; 3) na obszarach wskazanych w gminnych programach rewitalizacji – w przypadku działań z zakresu rewitalizacji; 4) przez partnerstwa j.s.t. objęte wsparciem Centrum Wsparcia Doradczego¹². Z IIT mogą być finansowane projekty ze wszystkich celów polityki spójności¹³, o ile służą wzmocnieniu procesów funkcjonalnych na terytoriach objętych strategią, przede wszystkim jednak powinny zostać ukierunkowane na realizację inwestycji w CP 5, tj. wspierane będą kompleksowe i zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności i gospodarki, ładu przestrzennego, zrównoważonego gospodarowania przestrzenią oraz bezpieczeństwa publicznego

⁹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zasady-realizacji-instrumentow-terytorialnych-w-polsce-w-perspektywie-finansowej-ue-na-lata-2021-2027> [dostęp 2.11.2023].

¹⁰ *Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027 w Polsce*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf, s. 246 [dostęp 2.11.2023].

¹¹ A. Brzyska et al., [w:] M. Perkowski, R. Poźdźik (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 36, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587908824/706264?tocHit=1&cm=RELATIONS> [dostęp 5.11.2023].

¹² Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady realizacji...*, s. 49. Na temat projektu Centrum Wsparcia Doradczego zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Centrum Wsparcia Doradczego, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/centrum-wsparcia-doradczego> [dostęp 28.10.2023].

¹³ CP 1: Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa; CP 2: Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa; CP 3: Lepiej połączona Europa; CP 4: Europa o silniejszym wymiarze społecznym; CP 5: Europa bliżej obywateli; CP 6 (cel dodatkowy): Łagodzenie skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu.

(zwiększanie odporności lokalnej gospodarki). Obszarem tematycznym wyodrębnionym dla IIT jest rewitalizacja.

Warunkiem realizacji IIT jest opracowanie strategii terytorialnej sporządzonej na potrzeby wdrożenia IIT: strategii IIT albo innych dokumentów strategicznych pełniących funkcję strategii IIT, np. strategii rozwoju ponadlokalnego, gminnego programu rewitalizacji albo strategii rozwoju gminy. Zgodnie z art. 36 ust. 8 ustawy wdrażającej strategia IIT określa w szczególności: 1) syntezę diagnozy obszaru realizacji IIT wraz z analizą problemów, potrzeb i potencjałów rozwojowych, w tym wzajemnych powiązań gospodarczych, społecznych i środowiskowych; 2) cele, jakie mają być zrealizowane w ramach IIT, ze wskazaniem wykorzystanego podejścia zintegrowanego, oczekiwanych wskaźników rezultatu i produktu powiązanych z realizacją właściwego programu; 3) listę projektów realizujących cele, o których mowa w pkt 2, wraz z informacją na temat sposobu ich wskazania oraz powiązania z innymi projektami; 4) opis procesu zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych oraz właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, podmiotów działających na rzecz ochrony środowiska oraz podmiotów odpowiedzialnych za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób niepełnosprawnych, równości płci i niedyskryminacji w pracach nad przygotowaniem i wdrażaniem strategii IIT. Strategia może również zawierać inne elementy, poza powyższym katalogiem obligatoryjnych¹⁴. Kolejnym warunkiem realizacji IIT jest pozytywne zaopiniowanie strategii IIT w terminie 60 dni od dnia otrzymania przez właściwą instytucję zarządzającą programem – w zakresie możliwości finansowania strategii IIT w ramach tego programu.

IIT jest programowany i wdrażany przez j.s.t. lub ich partnerstwo. IIT przewiduje wykorzystanie instrumentów terytorialnych funkcjonujących w państwach członkowskich na podstawie przepisów krajowych. W tym względzie ustawa wdrażająca stanowi o partnerstwie utworzonym w jednej z form współpracy j.s.t., o których mowa w art. 64, art. 74 i art. 84 u.s.g. oraz w art. 5 ust. 2, art. 72a, art. 73 i art. 75 u.s.p.¹⁵ Wybór formy prawnej współpracy pozostawiony jest decyzji jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w realizacji IIT, tym samym daje możliwość wyboru formy najlepiej odpowiadającej na potrzeby i możliwości danego obszaru¹⁶. Właśnie partnerstwo (z wyjątkiem rewitalizacji), a nie samodzielne działanie j.s.t. jest reko-

¹⁴ A. Brzyska *et al.*, *op. cit.*

¹⁵ Art. 36 ust. 4 ustawy wdrażającej.

¹⁶ Zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady realizacji...*, s. 49.

mendowanym sposobem wdrażania IIT – ze względu na zwiększony potencjał i skalę oddziaływania¹⁷. Odstępstwa od tej zasady możliwe będą jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach¹⁸.

Przykładem IIT jest porozumienie międzygminne zawarte przez Gminy tworzące Inny Instrument Terytorialny Subregionu Wrocławskiego (IIT SW)¹⁹. Stronami porozumienia jest 25 dolnośląskich gmin²⁰. Porozumienie zostało zawarte na podstawie art. 10 ust. 1 w związku z art. 74 ust. 1 i 2 u.s.g. Organy stanowiące i kontrolne gmin podjęły uprzednio stosowne uchwały w sprawie wyrażenia zgody na współdziałanie z pozostałymi gminami w formie porozumienia oraz wydzielenia na ten cel odpowiedniego majątku.

W preambule porozumienia strony podkreśliły świadomość korzyści wynikających z integracji j.s.t. na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego wspólnot samorządowych, w celu zwiększenia szans i potencjału tych jednostek oraz efektywnego wykorzystania środków przewidzianych w budżecie UE w okresie programowania na lata 2021-2027. Celem porozumienia jest określenie praw i obowiązków oraz zasad współpracy stron porozumienia przy wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji, koordynowaniu przedsięwzięć, bieżącej obsłudze i rozliczeniach IIT SW. Gminy m.in. wyłoniły Lidera porozumienia²¹ – Gminę przejmującą prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z zadaniami publicznymi objętymi porozumieniem. Gminy powierzające zadania mają zaś obowiązek udziału w kosztach realizacji zadań. Lider został upoważniony do występowania w imieniu wszystkich gmin zawierających porozumienie w procesie negocjacji, ustanawiania i realizacji planowanego IIT. Zgodnie z porozumieniem do zadań Lidera należy m.in.: a) zatwierdzenie Strategii IIT SW i jej zmian po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu Sterującego IIT SW; b) podpisanie w imieniu IIT SW porozumienia w sprawie finansowania Strategii IIT SW ze środków Funduszy

¹⁷ Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf, s. 247 [dostęp 2.11.2023].

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Porozumienie międzygminne zawarte 30 marca 2023 r. przez Gminy tworzące Inny Instrument Terytorialny Subregionu Wrocławskiego w sprawie zasad współpracy Stron Porozumienia przy wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji i koordynowaniu wspólnych przedsięwzięć, bieżącej obsłudze i rozliczeniach Innego Instrumentu Terytorialnego Subregionu Wrocławskiego oraz powierzenie Gminie Strzelin zarządzania Innym Instrumentem Terytorialnym Subregionu Wrocławskiego, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 2597.

²⁰ Subregion Wrocławski obejmuje teren, który geograficznie pokrywa się z obszarem gmin: Bierutów, Borów, Brzeg Dolny, Cieszków, Domaniów, Dziadowa Kłoda, Jordanów Śląski, Kondratowice, Kostomłoty, Krośnice, Malczyce, Mietków, Międzybórz, Milicz, Prusice, Przeworno, Strzelin, Syców, Środa Śląska, Twardogóra, Udanin, Wiązów, Wińsko, Wołów, Żmigród.

²¹ Została nim Gmina Strzelin.

Europejskich dla Dolnego Śląska (FEDS) 2021-2027 lub innych środków zewnętrznych; c) udział w wyborze do dofinansowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 rozporządzenia ogólnego, projektów wynikających ze strategii IIT SW, w szczególności przez umieszczenie w strategii listy projektów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie; d) przewodniczenie Komitetowi Sterującemu IIT SW; e) udział w pracach Komitetu Monitorującego FEDS 2021-2027; f) zatwierdzenie rocznych raportów monitoringowych z realizacji Strategii po uprzedniej opinii Komitetu Sterującego IIT SW. Burmistrz Gminy Lidera jest uprawniony do reprezentowania wszystkich stron porozumienia z wyłączeniem działań związanych z realizacją projektów ze środków alokacji finansowej.

Na mocy porozumienia został powołany także Komitet Sterujący (KS IIT SW), w skład którego wchodzić wójtowie oraz burmistrzowie reprezentujący strony porozumienia, a kieruje jego pracami burmistrz Lidera. Komitet Sterujący IIT SW pełni funkcję opiniodawczą w zakresie wdrażania, finansowania, ewaluacji, uzgadniania inwestycji i rozliczania IIT SW. Do najważniejszych zadań KS IIT SW należy: a) wydawanie opinii dla projektu Strategii IIT SW i jej zmian, b) udział Przewodniczącego Komitetu Sterującego w pracach Komitetu Monitorującego FEDS 2021-2027, c) opiniowanie rocznego sprawozdania z realizacji IIT SW, d) wydawanie opinii i formułowanie wniosków z własnej inicjatywy oraz na wniosek Przewodniczącego Komitetu Sterującego IIT SW, e) zatwierdzanie budżetu IIT SW, f) rozpatrywanie innych spraw oraz opiniowanie dokumentów niezbędnych do realizacji IIT SW.

IIT SW posiada także własną obsługę administracyjną – Biuro IIT SW. Do jego zadań należy m.in.: a) obsługa administracyjna Lidera IIT SW w zakresie realizacji jego zadań, b) przygotowanie projektu Strategii IIT SW oraz jej zmian, c) prowadzenie działań w zakresie wdrażania Strategii IIT SW oraz koordynacja działań Lidera Porozumienia w tym zakresie, d) współpraca z instytucjami zaangażowanymi w przygotowanie i wdrażanie IIT SW, e) koordynowanie realizacji projektów wynikających ze Strategii IIT SW, f) przygotowanie i zarządzanie budżetem IIT SW, h) bieżące informowanie KS IIT SW o działalności Biura IIT SW, g) prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, h) opracowanie rocznych raportów monitoringowych z realizacji IIT SW.

Porozumienie przewiduje także udział partnerów społecznych polegający na opiniowaniu dokumentów niezbędnych do realizacji zadań IIT SW. Partnerami społecznymi mogą być przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, podmiotów działających na rzecz ochrony środowiska oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób niepełnosprawnych, równości płci i niedyskryminacji, organizacji poza-

rządowych, Lokalnych Grup Działania oraz innych właściwych zainteresowanych stron. Procedurę wyboru partnerów społecznych określa Lider, a wybrane podmioty zatwierdzane są uchwałą Komitetu Sterującego.

Z poczynionej krótkiej analizy regulacji dotyczącej IIT wynika, że znane prawu krajowemu formy współdziałania j.s.t. przybierają nowy unijny kontekst i treść, służąc wdrażaniu polityki i prawa UE. Metoda integracji przez fundusze strukturalne UE stanowi skuteczny mechanizm wpływu prawa UE na administracyjne prawo ustrojowe. Położenie nacisku na współdziałanie j.s.t., inicjowanie i wzmacnianie już istniejącej współpracy służy budowaniu ich zdolności administracyjnej.

