

Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym

Wprowadzenie

W ostatnich latach dużym zainteresowaniem wśród społeczności lokalnych i regionalnych cieszy się współpraca transgraniczna. W Polsce jest ona jedną z form prowadzonej przez polskie jednostki samorządu terytorialnego współpracy międzynarodowej i stanowi jeden z przejawów aktywności zewnętrznej, jaką samorząd ten podejmuje w toku swojego funkcjonowania. To zagadnienie niezwykle istotne, a uprawnienie polskich gmin, powiatów i województw do prowadzenia współpracy transgranicznej jest wyrazem respektowania idei samorządu przez polskiego ustawodawcę.

Zjawisko to, niezwykle popularne w państwach Europy Zachodniej, w Polsce nabrało szczególnego znaczenia w związku z członkostwem w strukturach Unii Europejskiej. W myśl przepisów Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi¹ z 21 maja 1980 roku (nazywanej zamiennie konwencją ramową lub madrycką), która jest aktem kluczowym, jeśli chodzi o uregulowanie tematyki kontaktów transgranicznych w skali europejskiej, przez współpracę transgraniczną rozumie się:

każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń.

Członkiem konwencji madryckiej jest także Polska, która ratyfikując ją oświadczeniem rządowym z dnia 1 kwietnia 1993 roku², zobowiązana została do przestrzegania jej przepisów. W związku z tym polskim gminom, powiatom

¹ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 roku (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287).

² Oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie

i województwom przyznane zostało prawo do nawiązywania współpracy międzynarodowej z ich odpowiednikami z innych państw. Prawo to obejmuje nawiązywanie i prowadzenie współpracy transgranicznej.

Prowadzenie współpracy transgranicznej może przejawiać się na różnym stopniu formalizacji i odbywać się z wykorzystaniem różnych form prawnych. Jeśli chodzi o wskazanie możliwości prawnych jej ukształtowania, to w tym wypadku aktem podstawowym jest protokół dodatkowy³ do konwencji ramowej, który został przedłożony do podpisu państwom członkowskim 9 listopada 1995 roku, a ostateczne jego wejście w życie nastąpiło w dniu 1 grudnia 1998 roku. Tekst protokołu dodatkowego miał na celu usunięcie przeszkód prawnych, jakie często powstawały przy nawiązywaniu współpracy transgranicznej przez społeczności lokalne różnych państw, a także ułatwienie jej prowadzenia. Zawiera on modelowe wzory i zarysy statutów i porozumień o współpracy transgranicznej⁴, szczegółowo regulując rozwiązania prawne w jej zakresie. Jednak nie wszystkie państwa członkowskie konwencji, w tym Polska, przystąpiły do niego⁵. W związku z tym faktem przepisy protokołu dodatkowego nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w polskim porządku prawnym. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by były one wykorzystywane w prowadzonej współpracy transgranicznej, w granicach dopuszczonych przez prawo krajowe.

Formy prawne współpracy transgranicznej występujące w polskim porządku prawnym

W polskim prawodawstwie brakuje ustawowego określenia struktur prawnych, które mogłyby być wykorzystywane do celów współpracy transgranicznej⁶. W związku z tym na gruncie prawa polskiego należy rozpatrywać takie formy prawne współpracy, które są dostępne samorządowi terytorialnemu i które mogą zostać, z uwzględnieniem dopuszczalnie określonych prawem granic, wykorzystane do prowadzenia współpracy transgranicznej. Pewnym punktem odniesienia przy nawiązywaniu stosunków transgranicznych jest protokół dodatkowy do konwencji madryckiej. Dopuszczalność kształtowania stosunków transgranicznych

dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 16, poz. 287 i 288).

³ Załącznik do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 roku, sporządzony w Strasburgu w dniu 9 listopada 1995 roku (European Treaty Series, nr 159).

⁴ A. Mikołajczyk, *Konwencje Rady Europy*, [w:] *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 226.

⁵ R. Kusiak, *Możliwości prawne transgranicznej współpracy samorządowej w świetle konwencji i umów zawartych przez Polskę*, „Przegląd Prawa i Administracji” 38, 1997, s. 121.

⁶ A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów lokalnych*, „Przegląd Prawa, Administracji i Ekonomii” 77, 2008, s. 41.

na podstawie zawartych w protokole dodatkowym zarysów statutów i porozumień należy rozpatrywać z uwzględnieniem występujących w Polsce ram prawnych. Biorąc pod uwagę przepisy prawa wewnętrznego, do celów współpracy transgranicznej prowadzonej z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać następujące formy prawne: stowarzyszenia, spółki prawa cywilnego, związki i Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej.

Stowarzyszenia

W protokole dodatkowym do konwencji madryckiej jako jedną z prawnych form współpracy transgranicznej wymieniono zakładane przez zainteresowane współpracą społeczności lokalne i regionalne stowarzyszenia. W związku z tym, że w Polsce do podstawowych praw przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego zalicza się prawo do zakładania stowarzyszeń, ta forma prawna staje się niezwykle przydatna do celów prowadzonej z udziałem podmiotów polskich współpracy transgranicznej. Zgodnie z postanowieniami ustaw samorządowych gminy, powiaty i województwa mogą tworzyć stowarzyszenia. W myśl art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁷ gminy mogą tworzyć stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Już w przepisach rangi ustawowej przewidziano cel, jakiemu ma służyć zakładanie i funkcjonowanie takiego rodzaju stowarzyszeń. Z kolei w analogicznych przepisach: art. 75 ust. 1 ustawy powiatowej⁸ i w art. 8b ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁹ nie wskazano celów, do których realizacji te jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć stowarzyszenia¹⁰.

Wspomniane artykuły ustaw samorządowych w zakresie tworzenia stowarzyszeń przez jednostki samorządu terytorialnego odsyłają do przepisów Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach¹¹, zgodnie z którą stowarzyszenia są to dobrowolne, trwałe zrzeczenia o celach niezarobkowych. Również stowarzyszeniom zakładanym przez jednostki samorządu terytorialnego przyświeca taki niezarobkowy cel¹².

⁷ Ustawa a dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

¹⁰ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 307–308.

¹¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855; z 2003 r., Nr 96, poz. 874; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055; z 2007 r., Nr 112, poz. 766. Zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2008, s. 178.

¹² M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 312.

W Polsce zakładanie tego rodzaju stowarzyszeń w pierwszej kolejności podlega ustawom samorządowym, a dopiero później w zakresie nieuregulowanym w tych ustawach – Prawo o stowarzyszeniach¹³. W związku z tym niektóre postanowienia ustawy Prawo o stowarzyszeniach będą stosowane bezpośrednio, a inne z pewnymi zmianami¹⁴. Konsekwencją tego jest traktowanie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego jako stowarzyszeń w rozumieniu art. 22 Prawa o stowarzyszeniach¹⁵. Z faktu, że ich założycielami są jednostki samorządu terytorialnego będą wynikały pewne modyfikacje w zakresie dotyczącym ich uregulowania prawnego. Ustawy samorządowe, które stanowią *lex specialis* w stosunku do Prawa o stowarzyszeniach stanowią, że do założenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego potrzebnych jest 3 założycieli¹⁶. Właściwymi do podjęcia uchwały w tym zakresie, a także w zakresie uchwalenia statutu stowarzyszenia i wyboru jego komitetu założycielskiego są organy stanowiące gmin, powiatów i województw¹⁷.

W związku z kwestią powoływania stowarzyszeń przez polskie jednostki samorządu terytorialnego do celów współpracy transgranicznej z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego nasuwa się cały szereg wątpliwości. Co prawda art. 5 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach zezwala na tworzenie na terenie Polski stowarzyszeń międzynarodowych według zasad określonych w ustawie. Jednak według powszechnej opinii nie są to zrzeszenia, których byt i funkcjonowanie opierają się na prawie polskim¹⁸. W obecnie obowiązującym w Polsce porządku prawnym brakuje podstaw prawnych do tworzenia takich stowarzyszeń. Na przeszkodzie stoi art. 10 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach, który stanowi, że osoba prawna może być jedynie członkiem wspierającym stowarzyszenia. W związku z tym należy uznać, że zagraniczne jednostki samorządu terytorialnego mogą być jedynie członkami wspierającymi stowarzyszeń i to pod warunkiem, że posiadają osobowość prawną we własnym kraju. Nie oznacza to jednak, że ta forma prawna nie jest wykorzystywana do celów współpracy transgranicznej. W praktyce powoływane są po obu stronach granicy stowarzyszenia krajowe, które następnie zawierają między sobą umowy o powołaniu euroregionów¹⁹. Prawo jednostek samorządu terytorialnego do zakładania stowarzyszeń okazało się bardzo przydatne do celów współpracy transgranicznej. Takie krajowe stowarzyszenia polskich jednostek samorządu terytorialnego

¹³ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 178.

¹⁴ M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 314.

¹⁵ J. Jendrośka, *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 178.

¹⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 259.

¹⁷ M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 313.

¹⁸ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2000, s. 33.

¹⁹ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 180.

stały się bowiem stronami umów o powołaniu euroregionów, które funkcjonują na granicach Polski.

Spółki prawa cywilnego

Kolejną cywilnoprawną formą działalności samorządu terytorialnego, która może zostać wykorzystana we współpracy transgranicznej, jest spółka prawa handlowego. Prawo do ich zakładania przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego jako osobom prawnym. Jest to wynikiem zdolności tychże jednostek do występowania w stosunkach cywilnoprawnych²⁰. Gminy, powiaty i województwa zgodnie z przepisami Ustawy o gospodarce komunalnej²¹ mają prawo tworzenia handlowych spółek kapitałowych, a dokładniej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych. Tego rodzaju spółki jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć w sferze użyteczności publicznej²². Zgodnie z art. 9 Ustawy o gospodarce komunalnej gminy mają prawo do tworzenia i przystępowania do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych. Poza tą sferą mają prawo do tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego po spełnieniu warunków określonych prawem. W wypadku powiatów można mówić jedynie o dopuszczalności tworzenia przez te jednostki samorządu terytorialnego spółek akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością, jako że powiaty nie mogą podejmować działalności poza sferą użyteczności publicznej. Jeśli chodzi o województwa, to zgodnie z art. 13 ustawy o samorządzie województwa mogą one w sferze użyteczności publicznej tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Natomiast poza tą sferą mogą tworzyć takie spółki, o ile ich działalność będzie polegać na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych czy też wydawniczych mających na celu rozwój województwa i jego promocję²³.

Spółki będą stanowić formę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego tylko wtedy, gdy co najmniej dwóch wspólników bądź akcjonariuszy spółki będą stanowiły jednostki samorządu terytorialnego. Nie istnieje wymóg prawny, by były to jednostki tego samego stopnia podziału. Dopuszczalne jest więc tworzenie spółek gmin z powiatami, gmin z województwami czy powiatów z województwami. Regulacja prawna dotycząca zakładania spółek z udziałem samorządu terytorialnego znajduje się w przepisach Kodeksu spółek handlowych²⁴,

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

²² B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 364.

²³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa...

²⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

a także w ustawach samorządowych, co wynika ze specyfiki, jaką w ustroju władz publicznych przypisuje się samorządowi terytorialnemu²⁵.

Uprawnienie polskich gmin, powiatów i województw do tworzenia spółek prawa handlowego może być wykorzystywane w prowadzonej przez nie współpracy transgranicznej. Tworzenie spółek w stosunkach transgranicznych nie wymaga konieczności występowania specjalnych przepisów kompetencyjnych. Najważniejszą przesłanką jest, żeby ich udziałowcami bądź też akcjonariuszami były jednostki samorządu terytorialnego, w wypadku współpracy transgranicznej dodatkowym wymogiem jest, by pochodziły one z dwóch różnych państw. Spółki takie realizują zadania komunalne służące zaspokojeniu potrzeb ludności zamieszkującej terytoria przygraniczne. W związku z tym niezbędne staje się zagwarantowanie zabezpieczenia interesów stron tworzących spółkę²⁶.

Tworzenie tego rodzaju spółek przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy transgranicznej nie odbywa się jednak bez udziału umów międzypaństwowych. Tego rodzaju umowy zawierane na szczeblu międzypaństwowym są przesłanką prawnej skuteczności umów powołujących do życia spółki, których stronami są władze lokalne pochodzące z dwóch różnych państw.

Związki

W polskim prawie administracyjnym została przewidziana publicznoprawna forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego służąca wspólnemu wykonywaniu należących do zakresu ich działania zadań publicznych, nosząca nazwę związków. Możliwość ich tworzenia została przyznana przez ustawy samorządowe gminom i powiatom²⁷. Niedopuszczalne jest natomiast w świetle obowiązujących przepisów tworzenie związków przez samorząd województwa.

Zasady tworzenia związków zostały określone w ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym. Tematyce tej zostały poświęcone odrębne artykuły tych ustaw. Regulacja prawna dotycząca związków międzygminnych znajduje się w art. 63–73a ustawy gminnej, a regulacja prawna dotycząca związków powiatów znajduje się w art. 65–72 ustawy powiatowej. W związku z tym, że ustawy samorządowe nie dopuszczają uczestnictwa w związkach podmiotów innych niż te, które zostały wymienione w ustawie, a więc nie dopuszczają udziału w nich zagranicznych jednostek samorządu terytorialnego, możliwość wykorzystania prawnoorganizacyjnej konstrukcji związku do celów współpracy transgranicznej, jak słusznie zauważa Renata Kusiak-Winter, wymagałaby zawarcia odpowiedniej umowy międzypaństwowej. Polskie jednostki samorządu terytorialnego ze wzglę-

²⁵ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 181.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 441.

du na brak kompetencji legislacyjnych i unitarny charakter państwa nie mogą samodzielnie zawrzeć umowy o powołaniu takiego transgranicznego związku. Dopiero umowa międzypaństwowa stanowiłaby dla nich podstawę prawną tworzenia związków do celów współpracy transgranicznej z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego²⁸.

Powołanie do życia związku służącego realizacji celów współpracy transgranicznej wywołałoby jednak sporo kwestii problemowych, które należałoby rozstrzygnąć w odpowiedniej umowie międzypaństwowej. Przede wszystkim wynika to z tego, że podstawowym celem utworzenia związku jest wspólne wykonywanie zadań publicznych. Wykonawcą tych zadań staje się odrębny podmiot prawa, jakim jest związek²⁹. W wypadku współpracy transgranicznej pojawiłby się problem z przejściem na związek wszystkich praw i obowiązków dotyczących wykonywania zadania publicznego. Wiązałoby się to z przeniesieniem przedmiotowo determinowanych upoważnień do wydawania aktów władczych. Ustawy samorządowe wprost mówią o możliwości przekazania na rzecz związku prawa do rozstrzygania w indywidualnej sprawie z zakresu decyzji administracyjnej³⁰.

Kolejną kwestią, którą należałoby rozstrzygnąć, jest zagadnienie właściwości organów nadzorczych. Właściwe byłyby tutaj organy nadzorcze państwa siedziby związku, jednak wyłania się jeszcze sprawa zagwarantowania możliwości ingerencji organów nadzorczych drugiego państwa w działalność takiego związku. Ponadto pojawia się problem samego trybu rejestracji związku oraz prawa do wypowiedzenia uczestnictwa w nim³¹.

Taki międzynarodowy związek z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego miałby zostać powołany w celu realizacji konkretnego zadania komunalnego. Jednak należy pamiętać o zakazie sformułowanym w art. 3 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych³². Związek taki mógłby stanowić forum, na którym dokonywałaby się wzajemna integracja i współpraca. Jednakże polskie prawo nie przewiduje obecnie możliwości tworzenia związków z udziałem obcych jednostek samorządu terytorialnego, a więc rozpatrywany przeze mnie przypadek ma charakter czysto hipotetyczny. Dopiero odpowiednia umowa rządu polskiego zawarta z innym państwem mogłaby stać się podstawą prawną do utworzenia i funkcjonowania tego rodzaju związków³³.

²⁸ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 170.

²⁹ M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 445.

³⁰ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 171.

³¹ *Ibidem*, s. 172.

³² Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych...

³³ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 175.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT)

W związku z tym, że Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej związana jest prawem przez nią tworzonym, wśród form prawnych współpracy transgranicznej dostępnych polskim jednostkom samorządu terytorialnego nie wolno pominąć nowego instrumentu prawnego, jakim jest EUWT. EUWT zostało powołane do życia rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)³⁴. Ponadto w dniu 7 lipca 2008 roku została wydana ustawa o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej³⁵, której przepisy uchwalone zostały w celu wykonania postanowień rozporządzenia unijnego.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia EUWT jest to osoba prawna prawa unijnego. Do decyzji państwa członkowskiego będzie należało określenie, czy EUWT będzie osobą prawną prawa publicznego, czy też prywatnego³⁶. Celem działania EUWT jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Ma to się przyczynić do większej spójności ekonomicznej i społecznej³⁷. Korzystanie z tego instrumentu współpracy ma charakter dobrowolny i musi uwzględniać wewnętrzny porządek prawny obowiązujący na terytorium państw, których właściwe władze lokalne lub regionalne będą zainteresowane współpracą³⁸. Według art. 1 ust. 1 omawianego rozporządzenia ugrupowanie może zostać utworzone jedynie na terytorium Wspólnoty Europejskiej. O jego członkowskim charakterze świadczy fakt, że członkami EUWT mogą być w granicach przyznanych prawem kompetencji podmioty należące do jednej z wymienionych w tym artykule kategorii. Do kategorii tych należą: państwa członkowskie, władze lokalne i regionalne, podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi. Ponadto członkami EUWT mogą zostać także stowarzyszenia, ale przy spełnieniu warunku, że podmioty je tworzące będą należały do jednej lub kilku kategorii wymienionych właśnie w art. 3³⁹.

EUWT ma przyczyniać się do rozwoju instytucji współpracy transgranicznej, mają ułatwiać i upowszechniać. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia ugrupo-

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (Dz.Urz. WE L 210/19 z 31 lipca 2006 r.).

³⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 218, poz. 1390).

³⁶ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 161–162.

³⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej...

³⁸ A. Bussmann, *op. cit.*, s. 46.

³⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej...

wanie wykonuje te zadania, które zostaną powierzone mu przez jego członków na podstawie umowy powołującej ugrupowanie do życia. Katalog zadań przekazanych do realizacji EUWT musi mieścić się w granicach wyznaczonych prawem zadań i kompetencji podmiotów go tworzących. Nie można przekazać zadań, które nie należałyby do zakresu zadań i kompetencji podmiotów je tworzących, wyznaczonego ich prawem krajowym⁴⁰. Zadania realizowane przez EUWT są ograniczone do upowszechniania i ułatwiania współpracy oraz do realizacji programów lub projektów współpracy terytorialnej realizowanych w ramach środków pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych. Zadania realizowane przez ugrupowanie nie mogą 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 zagraniczna⁴¹.

Jest to związane z tym, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą scedować na EUWT zadań wiążących się z koniecznością użycia władztwa administracyjnego⁴², które stanowi istotę i sedno uprawnień administracji publicznej w każdym państwie.

Utworzenie EUWT następuje w drodze przyjęcia tak zwanych konwencji i statutu ugrupowania przez strony zainteresowane współpracą w jego ramach. Takie ugrupowanie zostaje poddane systemowi prawa krajowego, na terytorium którego będzie miało swoją siedzibę statutową⁴³. Istnieje prawny obowiązek rejestracji lub publikacji statutu ugrupowania oraz każdorazowych jego zmian zgodnie z przepisami prawa krajowego państwa siedziby EUWT. Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia EUWT uzyskuje osobowość prawną dopiero w dniu publikacji bądź też rejestracji statutu. Nie ma znaczenia, które z tych zdarzeń będzie miało miejsce jako pierwsze⁴⁴.

W świetle przepisów ustawy o EUWT uchwałę o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do ugrupowania podejmuje Rada Ministrów, natomiast w zakresie przystąpienia do ugrupowania przez jednostkę samorządu terytorialnego uchwałę w tej materii podejmuje odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Aby jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot publiczny mogły przystąpić do ugrupowania, niezbędne jest posiadanie zgody, którą w tym zakresie wyraża minister właściwy do spraw zagranicznych, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Zgodę wyraża się

⁴⁰ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 165.

⁴¹ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej...

⁴² R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 166.

⁴³ *Ibidem*, s. 161–162.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 168.

w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania właściwej uchwały w przedmiocie przystąpienia do ugrupowania przez zainteresowaną jednostkę samorządu terytorialnego lub podmiot publiczny. Ugrupowanie posiadające swoją siedzibę na terytorium Polski obowiązkowo podlega wpisowi do rejestru, a z dniem uzyskania tego wpisu uzyskuje osobowość prawną. Zgłoszenia do rejestru dokonuje osoba wskazana przez członków ugrupowania jako właściwa do reprezentowania go na zewnątrz. Rejestr Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej prowadzi minister właściwy do spraw zagranicznych. Wpis do rejestru, odmowa dokonania wpisu lub dokonanie w nim zmian następuje w drodze decyzji. Natomiast jeśli chodzi o kwestię konwencji i statutu ugrupowania oraz ich zmian, to są one ogłaszane w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski B”. Dokonuje tego minister właściwy do spraw zagranicznych. Minister ten jest również właściwy w kwestii sprawowania nadzoru nad ugrupowaniem⁴⁵.

Podsumowanie

Jak widać na podstawie omówionych przykładów, prawne formy współpracy transgranicznej wykorzystywane przez polskie jednostki samorządu terytorialnego do celów jej prowadzenia są to głównie stowarzyszenia i spółki prawa handlowego powoływane na podstawie przepisów prawa cywilnego. Dotychczas polskie jednostki samorządu terytorialnego przy nawiązywaniu współpracy transgranicznej nie wykorzystywały publicznoprawnych form działania, co wiąże się z uregulowaniami istniejącymi w prawie wewnętrznym. Bez wątpienia stanowi to pewnego rodzaju ograniczenie w rozwoju współpracy transgranicznej, a także wpływa na ograniczenie korzyści z niej wynikających. Krok naprzód w kierunku rozwoju i upowszechniania idei współpracy transgranicznej stanowią przepisy rozporządzenia unijnego w sprawie EUWT oraz wydanej w celu wykonania jego przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2008 roku. Przyjęcie do polskiego porządku prawnego odpowiedniej regulacji ustawowej do tego rozporządzenia otworzyło przed polskimi jednostkami samorządu terytorialnego nowe możliwości prowadzenia współpracy transgranicznej, która do tej pory przejawiała się w głównej mierze w powoływaniu tak zwanych euroregionów – do funkcjonowania polskie jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują formę prawną stowarzyszenia.

Bibliografia

Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów lokalnych*, „Przegląd Prawa, Administracji i Ekonomii” 77, 2008.

⁴⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej...

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjno-prawne*, [praca doktorska], Wrocław 2008.
- Kusiak R., *Możliwości prawne transgranicznej współpracy samorządowej w świetle konwencji i umów zawartych przez Polskę*, „Przegląd Prawa i Administracji” 38, 1997.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.
- Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2000.

Akty prawne

- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 roku (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287).
- Załącznik do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 roku, sporządzony w Strasburgu w dniu 9 listopada 1995 roku (European Treaty Series, Nr 159).
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (Dz.Urz. WE L 210/19 z 31 lipca 2006 r.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 121, poz. 770, z 1998 r., Nr 106, poz. 668, z 2002 r., Nr 113, poz. 984, z 2003 r., Nr 96, poz. 874, Nr 199, poz. 1937, z 2008 r., Nr 223, poz. 1458, z 2009 r., Nr 19, poz. 100 i 101, Nr 157, poz. 1241).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037, z 2001 r., Nr 102, poz. 1117, z 2003 r., Nr 49, poz. 408, Nr 229, poz. 2276, z 2005 r., Nr 132, poz. 1108, Nr 183, poz. 1538, Nr 184, poz. 1539, z 2006 r., Nr 133, poz. 935, Nr 208, poz. 1540, z 2008 r., Nr 86, poz. 524, Nr 118, poz. 747, Nr 217, poz. 1381, Nr 231, poz. 1547, z 2009 r., Nr 13, poz. 69, Nr 42, poz. 341 i Nr 104, poz. 860).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 91, poz. 1009, z 2002 r., Nr 113, poz. 984).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855, z 2003 r., Nr 96, poz. 874, z 2004 r., Nr 102, poz. 1055, z 2007 r., Nr 112, poz. 766).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2008 roku o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 218, poz. 1390).
- Oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 roku w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 16, poz. 287 i 288).

Legal forms of cross-border cooperation in Polish law

Summary

Because of the fact that the cross-border cooperation of the local government plays an important role in contemporary Europe, describing the subject associated with possibilities of its carrying out by the Polish local government is very important. Poland being a member of the European Union and a democratic law-governed state accepted the sequence of obligations authorizing Polish communes, districts and provinces to build up the outside cooperation with entities from other countries. However the Polish law doesn't determine structures of the cross-border cooperation. Therefore Polish communes, districts and provinces use: associations, civil-law partnerships and European groupings of territorial cooperation for its leading. The most popular form of the cross-border cooperation are associations which are agreements sides of Euroregions functioning on Poland borders.

How the cross-border cooperation will look like and what benefits it will bring to entities leading it, it depends on legal possibilities for its leading. Hence describing the subject connected with legal forms of the cross-border cooperation available for Polish local government is so important.