

mgr Paulina Łazutka

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki

Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej

Streszczenie: Artykuł ma na celu przedstawienie wyzwań stawianych obecnie europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej wraz z próbą ich oceny w perspektywie kolejnych lat. Skonfrontowane zostały ze sobą formy euroregionu oraz europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT). Główny nacisk autorka położyła na przedstawienie zmian prawnych wprowadzanych przez prawodawcę unijnego względem EUWT oraz charakterystykę polskich ugrupowań.

Słowa kluczowe: współpraca terytorialna, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej, euroregion.

The challenges of European and Polish cross-border cooperation

Abstract: The paper aims to present challenges currently faced by the European and Polish cross-border cooperation, including an attempt at assessing them in the perspective of the coming years. The forms of euroregion and European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC) were compared. The author focuses on presenting the legal changes introduced by the European legislation in relation to EGTC and the characteristics of the Polish groups.

Key words: territorial cooperation, European grouping for territorial cooperation, euroregion.

Wstęp

Potrzeba współpracy transgranicznej w Europie pojawiła się już po zakończeniu drugiej wojny światowej jako remedium na tzw. bliźny historii. Przez lata funkcjonowała z różną skutecznością i opinią na swój temat, jednak bezsporne było jej ogromne znaczenie dla zachodzących procesów zjednoczeniowych w ramach Unii Europejskiej. Od momentu powstania pierwszego euroregionu EUREGIO na granicy niemiecko-holenderskiej, innymi słowy od momentu oficjalnego zainicjowania współpracy transgranicznej, minęło już blisko 60 lat. Przez ten okres na forum Rady Europy sformułowano specjalne dokumenty, które nadały współpracy transgranicznej wymiar prawny i instytucjonalny. Wraz z biegiem czasu i popularyzacją tego typu współpracy również Unia Europejska wprowadziła specjalne uregulowania prawne. Wszystkie te działania i zabiegi przy uwzględnieniu zmian społeczno-gospodarczych i postępu informatyczno-

-technologicznego doprowadziły do tego, że obecnie współpraca transgraniczna zmienia swój charakter w stosunku do pierwotnych założeń, ze względu na nowe potrzeby i oczekiwania z nią związane. Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie nowych wyzwań stawianych współpracy transgranicznej na szczeblu unijnym i krajowym wraz z próbą ich oceny w perspektywie kolejnych lat.

1. Podstawy prawne współpracy transgranicznej

Zasadnicze znaczenie dla podstaw prawnych współpracy transgranicznej mają dokumenty ustanowione na forum Rady Europy. Bez wątpienia najważniejsza jest konwencja madrycka¹, która nie tylko definiuje współpracę transgraniczną jako 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 oraz zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń, ale również podkreśla wagę i rolę współpracy transgranicznej w ówczesnym świecie. W konwencji da się również zauważyć klimat polityczny, w jakim powstawała. Był to rok 1980, a więc czas przemian w Europie, walki o niepodległość państw bloku socjalistycznego. W preambule konwencji możemy przeczytać tym samym, że współpraca transgraniczna ma stać się sposobem na zjednoczenie narodów Europy, a tereny przygraniczne mają dzięki niej przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego.

Pięć lat później w Radzie Europy powstał kolejny przełomowy dokument dla europejskich samorządów terytorialnych, tj. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)², która w art. 10 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo zrzeszania się i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. *Lex specialis* w stosunku do tego przepisu jest konwencja madrycka. W tym miejscu należy wspomnieć także o Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego (EKSR), która pomimo że nie została ratyfikowana przez Polskę, może i powinna być uwzględniana pomocniczo, jako akt dobrych praktyk z zakresu samorządu regionalnego.

Powołane powyżej akty prawne znalazły odzwierciedlenie w polskim prawie krajowym. Mają uniwersalne znaczenie, nie wskazują żadnych konkretnych form współpracy transgranicznej. Rozpoczynającym współpracę jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiają bardzo dużą swobodę w kwestii ukształtowania ram prawnych nowo powstałego podmiotu. Konwencja madrycka co prawda w załączniku przedstawia

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

² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.).

przykładowe wzory porozumień i umów, są one jednak sformułowane na bardzo wysokim stopniu ogólności. Taki stan prawny, cechujący się niewielkim sformalizowaniem, bardzo dobrze korespondował z sytuacją polityczną lat 90. XX wieku.

2. Euroregion jako forma współpracy transgranicznej

Przez lata przepisy te były wykorzystywane jako podstawa prawna do tworzenia i funkcjonowania euroregionów. Euroregion nie jest terminem prawniczym, nie pojawia się w tekście żadnego aktu prawnego. Nazwa została zapożyczona z praktyki³ i jest definiowana na gruncie doktryny⁴. Euroregiony cieszyły się w Polsce ogromną popularnością w latach 90. XX wieku. Szczególnie intensywnie powstawały na granicy polsko-niemieckiej, wśród nich można wymienić euroregion Nysa, euroregion Pro Europa Viadrina, euroregion Sprewa–Nysa–Bóbr czy euroregion Pomerania. Należy podkreślić, że bardzo wiele inicjatyw, które doprowadziły do powstania euroregionów związanych było z konkretnymi osobami, działaczami samorządowymi, którzy dzięki swoim znajomościom i zaangażowaniu promowali taką ideę. Na wschodniej granicy Polski sytuacja tworzenia euroregionów wyglądała odmiennie. Tam w powstawanie tych podmiotów zaangażowani byli przedstawiciele administracji rządowej, co widoczne jest chociażby w wielkości euroregionów, które łączą w sobie całe województwa (np. euroregion Bug czy euroregion Karpacki), a nie pojedyncze gminy, tak jak na zachodzie⁵.

Cele, dla których tworzone euroregiony, były również bardzo zróżnicowane. Wśród nich można wymienić: zmiany charakteru granic i krępujących je uregulowań państwowych do przezwyciężenia ich nieprzenikalności, umacnianie i rozwijanie korzystnych procesów gospodarczych oraz społeczno-kulturowych po obydwu stronach granicy, niwelowanie lub usuwanie przeszkód i nierówności ekonomicznych oraz infrastrukturalnych, decentralizowanie decyzji znajdujących się wyłącznie w kompetencji rządów i czynienie z euroregionów sił napędowych współpracy ponadgranicznej, wypracowywanie metod rozwiązywania problemów związanych np. z niedorozwojem obszarów peryferyjnych,

³ Nazwa pochodzi od pierwszego euroregionu, który powstał na granicy niemiecko-holenderskiej EUREGIO.

⁴ Por. A. Skrzydło, *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 46; J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym* [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 336–337, R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 192; P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 33; H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 64.

⁵ Dokładny opis tych zależności patrz: P. Łazutka, *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 402–415.

utrwalanie wzajemnych więzi sąsiedzkich, kulturowych i interpersonalnych⁶. Tak szeroko określone cele nie zawsze były możliwe do realizacji, zatem euroregiony nastawiały się na tworzenie relacji społecznych, likwidowanie animozji i wzajemnej niechęci wśród mieszkańców pogranicza. Do najważniejszych i jednocześnie najpopularniejszych zadań euroregionów należała tym samym wymiana kulturalna, sportowa, wyjazdy młodzieży. Tylko nieliczne spośród nich próbowały współpracy w dziedzinach mających wpływ na gospodarkę, czy ochronę środowiska. Tak więc w latach 90. współpraca transgraniczna była nakierowana na wymiar prospołeczny, nie gospodarczy.

Jak podkreśla Łukasz Lewkowicz, prawdziwa współpraca transgraniczna może zaistnieć tylko w regionach o długich tradycjach współpracy, silnej tożsamości kulturowej, wyraźnie wyodrębnionych geograficznie⁷ i co chyba najistotniejsze – zbliżonych potencjałem gospodarczym. Polskie euroregiony próbowały oczywiście sprostać celom i oczekiwaniom im stawianym, wielu się to powiodło⁸, inne natomiast po pierwszych, być może nie do końca przemyślanych, działaniach straciły zapał. Przykładem takiej sytuacji może być współpraca na wschodniej granicy Polski, co wynika z asymetrii społeczno-gospodarczej partnerów oraz różnic w kompetencjach samorządów⁹.

Wraz z biegiem czasu euroregion coraz bardziej traci na znaczeniu. Wydaje się, że forma ta nie jest optymalna w stosunku do obecnych potrzeb gospodarczych i oczekiwań społecznych, o czym świadczy fakt, że coraz więcej euroregionów przekształca się (np. euroregion Tatry) lub planuje przekształcenie (np. euroregion Bałtyk) w EUWT. Jerzy Korczak zwraca uwagę, że współpraca transgraniczna to pewien proces podlegający ciągłej ewolucji, zatem ugrupowania są kolejnym etapem w ewolucji form współdziałania samorządów różnych państw¹⁰.

Rozwój cywilizacyjny, globalizacja, przystąpienie Polski do UE oraz rozszerzenie struktur unijnych na kraje coraz biedniejsze i mniej rozwinięte gospodarczo w porównaniu do „Starej Unii” oraz rozwój innowacyjności i technologii połączony z coraz większą świadomością społeczną i większymi oczekiwaniami obywateli stawia przed współpracą transgraniczną nowe wyzwania. Wymiana kulturalna i wyjazdy studyjne przestały wystarczać. Nieadekwatne wobec nowych oczekiwań stały się również dostępne regulacje prawne.

⁶ P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 33–34.

⁷ Ł. Lewkowicz, *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12, s. 36.

⁸ Przykładem może być wprowadzenie ułatwień w ruchu autobusów i taksówek na trasie Słubice-Frankfurt nad Odrą w ramach euroregionu Pro Europa Viadrina.

⁹ A. Żelazo, *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2002, nr 59, s. 534.

¹⁰ J. Korczak, *op. cit.*, s. 341.

3. Nowa forma – Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej

Zauważono, że aby tak zróżnicowana w poziomie rozwoju Unia mogła prawidłowo działać jako jeden sprawny organizm, należy zniwelować czasami bardzo duże dysproporcje w poziomie rozwoju unijnych regionów w celu zapewnienia większej spójności. Odpowiedzią na te problemy miał stać się nowy instrument prawny współpracy transgranicznej, tj. europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT).

Statuujące EUWT przepisy pojawiły się w rozporządzeniu 1082/2006¹¹, które w swej preambule w pkt 1 bezpośrednio odnosi się do art. 159 TWE¹², wskazując, że harmonijny rozwój Wspólnoty oraz większa spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna wymaga wzmocnienia współpracy terytorialnej. Prawodawca unijny podkreślił, że jest to konieczność wynikająca z rozszerzenia UE o nowe kraje, ponieważ doszło do wzrostu ilości granic lądowych i morskich w ramach UE, co przekłada się na potrzebę rewizji przepisów prawnych w zakresie współpracy transgranicznej. Należy zrobić wszystko, by zmniejszyć istotne trudności napotymane przez państwa członkowskie, a w szczególności przez władze regionalne i lokalne podczas realizacji działań związanych ze współpracą terytorialną, a także w trakcie zarządzania tymi działaniami w ramach różnych praw i procedur krajowych¹³.

Sposobem na pokonanie przeszkód utrudniających współpracę miało być ustanowienie na poziomie wspólnotowym instrumentu współpracy pozwalającego na tworzenie na terytorium UE europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej. Zaczęto odchodzić od myślenia narodowego do myślenia zadaniowego, nakierowanego na większą integrację regionów transgranicznych¹⁴. Zadanie polegające na współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw to zadanie, które jako takie może stanowić określoną wartość i cel nadrzędny, ale tylko wówczas, gdy będzie sprzyjać europeizacji i internacjonalizacji życia wspólnot lokalnych i regionalnych, podnosząc w ten sposób poziom życia mieszkańców przy jednoczesnym rozpatrywaniu go z innymi zadaniami publicznymi, których wykonanie dzięki niemu będzie podlegało racjonalizacji i optymalizacji¹⁵.

¹¹ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), (Dz. Urz. UE L 210/19 z 31.07.2006 r.).

¹² Dz. Urz. UE C 321/E z 29.12.2006 r. Nowe rozporządzenie o EUWT 1302/2013 odnosi się w swej preambule do art. 175 TFUE (Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.).

¹³ Pkt 2 preambuły rozporządzenia 1082/2006.

¹⁴ Ł. Lewkowicz, *op. cit.*, s. 39.

¹⁵ 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*

Do pierwotnych celów EUWT należy zaliczyć wsparcie procesu integracji europejskiej, likwidowanie animozji i sporów przygranicznych, pogłębianie współpracy między narodami Europy, szerzenie identyfikacji europejskiej, wzmocnienie instytucjonalne oraz ograniczenie problemów administracyjnych pojawiających się przy wcześniejszych formach¹⁶, tj. przede wszystkim euroregionach i inicjatywie INTERREG.

Stworzone przez Unię EUWT zakłada posiadanie przez nie zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego państw członkowskich. Podmioty otrzymały pełną swobodę w kwestii, czy przystępować do EUWT czy nie i swobodę w kwestii wyboru partnera ewentualnej współpracy. EUWT podobnie jak euroregion¹⁷ nie tworzy dodatkowego poziomu administracyjnego, członkowie nie przenoszą na nie żadnych kompetencji. Utworzenie ugrupowania związane jest z realizacją konkretnych celów. Współpracujący partnerzy pochodzący z różnych państw członkowskich o odmiennych systemach prawnych jako członkowie EUWT mogą przyjąć wspólne rozwiązania prawne potrzebne do realizacji celów ich ugrupowania¹⁸.

Cele ugrupowania realizowane są poprzez konkretne zadania wykonywane przez EUWT. Na wykonywanie tych zadań wpływ ma również możliwość ubiegania się przez ugrupowania w swej działalności o środki pochodzące z funduszy unijnych. Zadania przypisane EUWT można podzielić na cztery grupy:

1. Zadania służące realizacji programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej;
2. Zadania służące realizacji projektów Europejskiej Współpracy Terytorialnej współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych;
3. Zadania służące podjęcia innych form współpracy terytorialnej niefinansowanej przez UE;
4. Zadania służące realizacji innych przedsięwzięć finansowanych przez UE dotyczących współpracy terytorialnej¹⁹.

Ponadto w celu zapewnienia sprawnego działania EUWT koniecznie musi mieć ustanowiony własny statut, określone organy, zasady budżetowe oraz zasady ponoszenia odpowiedzialności finansowej przez ugrupowanie.

w nauce prawa administracyjnego. *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 422.

¹⁶ T.G. Grosse, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 5–6.

¹⁷ Cechy wspólne i różniące euroregionów i EUWT patrz: P. Łazutka, *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza prawno-porównawcza*, [w:] „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 270. Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej, pod red. E. Olejniczak-Szałowskiej, B. Glinkowskiej, M. Kapusty, Łódź 2012, s. 81–91.

¹⁸ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 9.

¹⁹ P. Łazutka, *Euroregion...*, s. 82.

Tak skonstruowana na poziomie unijnym forma współpracy transgranicznej, jaką jest EUWT, została następnie wprowadzana przez wszystkie państwa członkowskie do swojego porządku prawnego. Podstawą prawną jest rozporządzenie, więc zgodnie z charakterystyką aktów prawnych UE nie powinno ono wymagać żadnej szczególnej transpozycji do prawa krajowego. Wiąże ono w całości i jest skuteczne bezpośrednio bez konieczności implementacji. W tym przypadku rozporządzenie 1082/2006 zastosowało jednak w stosunku do państw członkowskich dodatkowy mechanizm, nakładając na nie wydanie na podstawie swojego art. 16 obowiązek ustanowienia takich przepisów, które będą właściwe do zapewnienia skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia. Państwa członkowskie mogą również stworzyć oparte na ich prawie krajowym wykazy zadań przypisanych członkom EUWT. Na gruncie prawa polskiego odpowiedzią na regulacje unijne jest ustawa o EUWT²⁰ stanowiąca uzupełnienie i doprecyzowanie postanowień rozporządzenia 1082/2006 z uwzględnieniem polskich realiów.

Na początku swego funkcjonowania formuła EUWT nie spotkała się z dużym zainteresowaniem. Jako bariery do jej podejmowania wskazywano skomplikowaną procedurę zakładania i rejestracji EUWT połączoną z dużymi nakładami finansowymi na jej przeprowadzenie. Taki stan rzeczy nie spotkał się z unijną aprobatą, dlatego też rozpoczęły się prace nad nowelizacją rozporządzenia 1082/2006. Rozporządzenie 1302/2013²¹ nowelizuje rozporządzenie 1082/2006. Jego celem jest, jak sama nazwa wskazuje, doprecyzowanie, uproszczenie i usprawnienie procesu tworzenia EUWT i jego funkcjonowania.

Prawodawca unijny dostrzegł, że należy usunąć bariery w tworzeniu nowych EUWT, przy jednoczesnym zachowaniu ciągłości i ułatwieniu funkcjonowania istniejących ugrupowań, dzięki czemu można będzie szerzej wykorzystać EUWT, aby przyczynić się do zwiększenia spójności polityki władz publicznych i lepszej współpracy między nimi bez tworzenia dodatkowych obciążeń dla krajowej i unijnej administracji²². Ponadto zostało zauważone, że EUWT mogą korzystnie wpływać na zmniejszenie przeszkód we współpracy terytorialnej między regionami, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, co dotyczy również szczególnej sytuacji regionów najbardziej oddalonych, i mogą odegrać ważną rolę w zacieśnianiu współpracy między państwami trzecimi, krajami i terytoriami zamorskimi oraz przygranicznymi regionami Unii, w tym poprzez wykorzystanie

²⁰ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390 ze zm.).

²¹ 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 i ich funkcjonowania, Dz. Urz. UE L 347/303 z 20.12.2013 r.

²² Pkt 1 preambuły rozporządzenia 1302/2013.

unijnych programów współpracy zewnętrznej²³. Rozporządzenie 1302/2013 wprowadziło trzy zasadnicze zmiany do rozporządzenia 1082/2006.

Po pierwsze – rozszerzono cele EUWT, tak aby obejmowały również ułatwienie i wspieranie ogólnej współpracy terytorialnej, w tym planowania strategicznego oraz zarządzania sprawami regionalnymi i lokalnymi zgodnie z polityką spójności i polityką Unii w innych obszarach, co przyczyni się do realizacji strategii Europa 2020 lub do realizacji strategii makroregionalnych. W związku z tym EUWT powinno móc realizować operacje przy wsparciu finansowym innym niż wsparcie udzielane w ramach unijnej polityki spójności²⁴.

Po drugie – rozszerzono katalog podmiotów mogących być członkami EUWT. Mogą nimi zostać państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym, władze regionalne, władze lokalne, przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady lub podmioty prawa publicznego w rozumieniu dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, 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 z państw trzecich²⁵.

Po trzecie – wydłużono czas potrzebny do zatwierdzenia konwencji EUWT z trzech do sześciu miesięcy. Po bezskutecznym upływie sześciomiesięcznego okresu uznaje się konwencję za zatwierdzoną w drodze milczącej zgody.

Znowelizowane przepisy unijne wymuszają na Polsce dostosowanie ustawy o EUWT do nich, dlatego też trwają prace parlamentarne nad projektem nowelizacji ustawy zgłoszonym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Zgodnie z rejestrem prowadzonym przez Komitet Regionów na dzień 24 marca 2015 roku w Europie działały 53 europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, 3 oczekują na rejestrację, 9 znajduje się w trakcie tworzenia, a 3 są w fazie projektu²⁶.

4. Polskie EUWT

Obecnie na terytorium Polski funkcjonują trzy europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, które powstały w ciągu ostatnich dwóch lat. Najwcześniej powstało Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością

²³ Pkt 4 preambuły rozporządzenia 1302/2013.

²⁴ Pkt 19 preambuły rozporządzenia 1302/2013.

²⁵ Znowelizowany art. 3 rozporządzenia 1082/2006.

²⁶ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/REGISTER/Pages/welcome.aspx> [dostęp 07.06.2015].

(EUWT TRITIA z o.o.) – 25 lutego 2013 r.²⁷ W skład ugrupowania wchodzi podmioty z Polski, Czech i Słowacji. Siedziba EUWT znajduje się w polskim Cieszynie. W statucie jako swoje główne cele TRITIA wskazała: ułatwianie codziennego życia obywateli obszaru ugrupowania, utworzenie transgranicznej spójności na poziomie całego obszaru oraz realizację projektów w celu wspólnego strategicznego rozwoju. Powyższe cele EUWT chce realizować poprzez wykonywanie następujących zadań:

1. Identyfikacja, promocja i wdrażanie programów, projektów i wspólnych imprez współpracy terytorialnej w następujących dziedzinach głównych: transport, gospodarka, ruch turystyczny, energetyka z ukierunkowaniem na odnawialne źródła energii; (istotne jest wyszczególnienie przez ugrupowanie spośród zadań głównych takich dziedzin współpracy, które mają decydujące i wiodące znaczenie dla EUWT);
2. Identyfikacja, promocja i wdrażanie programów, projektów i wspólnych imprez współpracy terytorialnej w następujących dziedzinach dodatkowych: kultura, środowisko naturalne, kapitał ludzki, edukacja wraz ze ścisłą współpracą w dziedzinie szkół wyższych, współpraca instytucji publicznych, także w sprawach realizowania wymiany osób i doświadczeń w ramach staży międzynarodowych, sport;
3. Identyfikacja, promocja i wdrażanie programów, projektów i wspólnych imprez współpracy terytorialnej w dziedzinach, o których mowa w rozporządzeniu 1082/2006, tj.: wspieranie przedsiębiorczości, w szczególności rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz handlu transgranicznego, wspieranie i poprawa wspólnej ochrony zasobów naturalnych i wspólnego zarządzania nimi, jak również zapobiegania zagrożeniom naturalnym i technologicznym, wspieranie i poprawa wspólnej ochrony dziedzictwa kulturowego, wspieranie powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, zmniejszanie izolacji poprzez poprawę dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, a także transgranicznych systemów i urządzeń dostaw wody i energii oraz zagospodarowania odpadów, wspieranie współpracy i tworzenie sieci podmiotów działających na obszarze Ugrupowania w celu efektywniejszego wykorzystania wspólnej infrastruktury w takich sektorach, jak ochrona zdrowia, kultura, turystyka i edukacja, promowanie współpracy, w tym prawnej i administracyjnej, pomiędzy obywatelami i instytucjami na obszarze Ugrupowania²⁸.

²⁷ Data na podstawie rejestru EUWT prowadzonego przez Komitet Regionów, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/REGISTER/Pages/welcome.aspx> [dostęp 06.06.2015].

²⁸ Statut Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością, <http://www.egtctritia.eu/pl/statut> [dostęp 06.06.2015].

Kolejnym powstałym EUWT w Polsce jest EUWT TATRY z ograniczoną odpowiedzialnością, zarejestrowane 20 września 2013²⁹, utworzone przez podmioty z Polski i Słowacji na skutek przekształcenia funkcjonującego dotychczas euroregionu Tatry w EUWT. Siedziba ugrupowania znajduje się w Nowym Targu.

Celem ugrupowania jest dalszy rozwój, ułatwianie i upowszechnianie polsko-słowackiej współpracy transgranicznej dla wzmocnienia spójności społecznej i ekonomicznej obszaru działania ugrupowania po polskiej i słowackiej stronie Tatr. Cele realizowane są poprzez następujące zadania:

1. Wspieranie i poprawę wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych oraz wspólnego zarządzania nimi, także zapobieganie zagrożeniom naturalnym i technologicznym;
2. Rozwój współpracy, zdolności oraz wspólnego wykorzystywania zasobów ludzkich i infrastruktury, w szczególności w takich sektorach jak: ochrona zdrowia, kultura, turystyka i edukacja, a także na potrzeby badań i rozwoju technologii;
3. Wspieranie powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi;
4. Poprawę dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, a także transgranicznych systemów i urzędzeń dostaw wody i energii oraz zagospodarowania odpadów;
5. Wspieranie przedsiębiorczości, w szczególności rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, turystyki, kultury oraz handlu transgranicznego;
6. Propagowanie współpracy prawnej i administracyjnej;
7. Propagowanie integracji transgranicznych rynków pracy;
8. Propagowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, równości płci i równości szans, szkoleń i integracji społecznej³⁰.

Trzecim EUWT działającym w Polsce jest Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej z ograniczoną odpowiedzialnością. Ugrupowanie to zostało zarejestrowane 24 marca 2014³¹. Członkami są podmioty z Polski, Węgier i Szwecji. Siedziba ugrupowania znajduje się w Szczecinie. Ugrupowanie powstało dla ułatwienia i wspierania współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej między członkami w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej, w szczególności poprzez realizację projektów albo programów współpracy terytorialnej z następującymi celami: wspieranie i promocja rozwoju dostępności transportowej wzdłuż osi transportu multimodalnego północ-południe od Morza Bałtyckiego do Adriatyku oraz wzdłuż ewentualnego rozgałęzienia korytarza

²⁹ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/REGISTER/Pages/welcome.aspx> [dostęp 06.06.2015].

³⁰ Statut Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej Tatry z ograniczoną odpowiedzialnością, http://www.euroregion-tatry.eu/_pliki/5_statut_stanovy_logo,9bf1e.pdf [dostęp 06.06.2015].

³¹ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/REGISTER/Pages/welcome.aspx> [dostęp 06.06.2015].

w kierunku Morza Czarnego, w obszarze działania ugrupowania, wspieranie w sposób zrównoważony rozwoju gospodarki zaangażowanych regionów, co przełoży się na poprawę wskaźników zatrudnienia oraz jakości środowiska naturalnego i warunków życiowych osób tam zamieszkujących, działanie na rzecz wzmocnienia kompatybilności infrastruktury transportowej pomiędzy zaangażowanymi regionami, zapewnienie wsparcia i warunków do rozwoju intermodalnych połączeń transportowych, i tym samym rozpowszechnianie rozwiązań przyjaznych środowisku. Cele te są urzeczywistniane poprzez realizację następujących zadań:

1. Utworzenie wspólnego obszaru planistycznego CETC;
2. Identyfikacja brakujących połączeń transportowych w ramach CETC według rodzajów transportu i lokalizacji;
3. Inicjowanie prac i przeprowadzenie wstępnych studiów wykonalności elementów składowych Korytarza CETC-ROUTE65 na obszarze krajów i regionów członkowskich, w celu przyspieszenia procesu decyzyjnego i inwestycyjnego;
4. Prowadzenie lobbingu proinwestycyjnego wśród władz krajowych, mającego na celu zapewnienie priorytetowego finansowania części składowych Korytarza CETC-ROUTE65;
5. Zapewnianie swobodnego przepływu *know-how*, danych statystycznych oraz innych informacji potrzebnych do osiągnięcia implementacji celów dotyczących programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i Inicjatywy CETC-ROUTE65 oraz rozpowszechnianie wiedzy na temat rezultatów działań Ugrupowania;
6. Opracowanie koncepcji łańcuchów logistycznych i udostępniania informacji gospodarczej wspomagającej działalność sektora przedsiębiorstw w obszarze działania Ugrupowania;
7. Stymulowanie współdziałania wszystkich niezbędnych aktorów łańcucha transportowego (np. opartych na klastrach branżowych, regionalnych centrach gospodarczych, centrach innowacyjnych) i tworzenie w ten sposób silnego lobby gospodarczego Korytarza CETC-ROUTE65;
8. Podnoszenie poziomu świadomości na obszarze działania Ugrupowania odnośnie lokalnych, narodowych i transgranicznych przewag konkurencyjnych w porównaniu z innymi regionami, poprzez organizację konferencji, publikacje prasowe oraz inne działania public relations;
9. Włączenie do współpracy sektora Badania i Rozwój / B+R oraz uczelni wyższych;
10. Propagowanie zasad funkcjonowania „zielonej Infrastruktury transportowej” wzdłuż planowanego korytarza, w celu ograniczenia emisji CO₂ do atmosfery;

11. Stworzenie wspólnego obszaru turystycznego, oferującego bogatą informację o atrakcjach, walorach i usługach turystycznych dostępnych na tym obszarze;
12. Wdrażanie i realizacja innych programów lub projektów rozwijanych w ramach Ugrupowania przy wykorzystaniu pracy transgranicznych eksperckich grup roboczych;
13. Rejestracja znaku towarowego CETC umożliwiającego identyfikację wizualną Ugrupowania;
14. Utworzenie i utrzymywanie przedstawicielstwa w Brukseli (opcjonalnie);
15. Rekomendowanie rozwiązań w zakresie polityki regionalnej, mogących mieć wpływ na decyzje dotyczące obszaru CETC w ramach instytucjonalnych, utworzonych przez Unię Europejską, jak też na poziomie państw członkowskich³².

Analizując przedstawione powyżej zadania przypisane funkcjonującym w Polsce EUWT można zauważyć, że nastąpiła ich radykalna zmiana w porównaniu z zadaniami, jakie w latach 90. zapisywały w swych statutach euroregiony. Obecnie główne zadania odnoszą się do gospodarki, infrastruktury, ochrony środowiska, rozwoju i wsparcia przedsiębiorczości oraz wzrostu innowacyjności i przepływu *know-how*. Dzięki temu można zaobserwować ewolucję współpracy transgranicznej, jej celów i kierunków, w jakich będzie się rozwijać w kolejnych latach. Dokonuje się tutaj przejście od najprostszych zadań współdziałania, jakim jest wymiana kulturalna do bardzo wyspecjalizowanych i nastawionych na rozwój gospodarczy w najnowocześniejszym wydaniu, ponieważ zintensyfikowanie działalności gospodarczej poprzez współpracę transgraniczną na obszarach przygranicznych może skutkować powiększeniem kapitału inwestycyjnego, który jest filarem rozwoju społeczno-ekonomicznego³³.

Rozważając cele i zadania EUWT, należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną zależność przesądzającą o skuteczności współpracy transgranicznej. Aby zrealizować wszystkie założenia ze statutów, strony muszą ze sobą współdziałać w sensie pozytywnym, tj. działać wspólnie, wspierać się, aby osiągnąć tożsame dla wszystkich stron cele. W tym przypadku nie są pożądane działania noszące w sobie znamiona konkurencji czy kooperacji.

Obecnie funkcjonująca współpraca transgraniczna jest pochodną polityki władz centralnych, które coraz bardziej ingerują w jej ramy. Ingerencję tą należy ocenić pozytywnie, ponieważ nie tylko tworzy sprzyjające ramy do rozwoju współpracy, ale rów-

³² Statut Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z ograniczoną odpowiedzialnością, Monitor Sądowy i Gospodarczy Nr 65/2014, poz. 4002.

³³ R. Foks, *Transgraniczna współpraca gospodarcza a lokalny system komunikowania masowego*, [w:] K. Kociubiński (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Toruń 2008, s. 114.

niez proponuje obszary, którym współpraca powinna być szczególnie poświęcona. Przykładem centralnej propozycji obszarów współpracy transgranicznej mogą być chociażby priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016³⁴, które jednoznacznie wskazują, że najważniejsza jest obecnie walka o wzrost konkurencyjności naszej gospodarki. Priorytety odnoszą się także do kierunków geograficznych, do których powinno się kierować chęć podjęcia współpracy. Obecnie Polska proponuje swoim samorządom zwrócić się w kierunku współpracy z państwami nordyckimi, od których można uczyć się rozwiązań innowacyjnych w dziedzinie gospodarki i ochrony środowiska z nastawieniem na odnawialne źródła energii.

Niepokojące wydaje się jednak spostrzeżenie Tomasza Grzegorza Grossego, który porównując cele i zadania EUWT powstających w Europie Zachodniej i w Europie Środkowo-Wschodniej, zauważa, że ugrupowania zachodnie w większym stopniu skupiają się na współpracy naukowej i badawczej, działaniach edukacyjnych oraz związanych z unijną polityką energetyczno-klimatyczną, natomiast ugrupowania z naszej części Europy zamierzają przede wszystkim integrować linie komunikacyjne, współpracować w turystyce i projektach edukacyjno-społecznych.³⁵ Taki stan rzeczy unaocznia nam, że Polska posiada nadal duże zaległości w sieci komunikacyjnej, co jest hamulcem ewolucji współpracy transgranicznej w naszym kraju. Polskie jednostki nie do końca rozumieją zachodzące zmiany i trendy tych zmian, przez co tkwią nadal w ramach ukształtowanych w euroregionach lat 90., pomimo instytucjonalnej zmiany formy współdziałania.

Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, można przedstawić następujące wnioski:

– Rozwój współpracy transgranicznej należy postrzegać jako wypadkową zaistniałych uwarunkowań historycznych, społecznych i prawnych. W związku z tym, że powołane uwarunkowania nie są stałe, dane raz na zawsze, tylko podlegają dynamicznym zmianom, również współpraca transgraniczna podlega ciągłej ewolucji dostosowując się do nowych potrzeb i oczekiwań społecznych.

– Forma euroregionu nie jest już optymalna w stosunku do celów, jakie może zrealizować i jakie są oczekiwane przez strony współpracy. Jest zbyt statyczna, nie przystaje do obecnych potrzeb stawianych współpracy transgranicznej zarówno na szczeblu unijnym, krajowym, jak i samorządowym.

³⁴ Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, Warszawa 2012, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/ [dostęp 06.06.2015].

³⁵ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 15.

– EUWT staje się formą pożądaną w odniesieniu do podejmowania współpracy transgranicznej. Tworzone są liczne udogodnienia na gruncie prawa unijnego, mające zachęcać do tworzenia ugrupowań.

– Współpraca transgraniczna ewoluuje w kierunku wskazywania jako jej celów działań z zakresu innowacyjnej gospodarki; nacisk kładziony jest na działania B+R, ochronę środowiska i nowoczesną energetykę.

– Podmioty podejmujące współdziałanie nie chcą już współpracować dla samej idei likwidowania przygranicznych animozji. Każde ich działanie coraz częściej poprzedzone jest przeprowadzeniem analizy SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats), która przesądza o korzyściach, jakie współpraca może przynieść. Obecnie przygotowywanie się do podjęcia współpracy transgranicznej coraz bardziej przypomina przygotowania do założenia przedsiębiorstwa. Współpraca ma maksymalizować korzyści oraz posiadać jak najwyższą wartość dodaną w porównaniu z korzyściami, jakie dana jednostka może odnieść, wykonując te same zadania samodzielnie.

Literatura

- Foks R., *Transgraniczna współpraca gospodarcza a lokalny system komunikowania masowego*, [w:] K. Kociubiński (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Toruń 2008.
- Grosse T.G., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4.
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym* [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- 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.
- Lewkowicz Ł., *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12.
- Łazutka P., *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza prawno-porównawcza*, [w:] „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2012, t. 270. *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, pod red. E. Olejniczak-Szałowskiej, B. Glinkowskiej, M. Kapusty, Łódź 2012.

- Łazutka P., *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Skrzydło A., *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Solarz P., *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Zięba-Załużka H., *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- Żelazo A., *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2002, nr 59.

