

ANNETTE BUSSMANN

Konsulat Generalny RFN we Wrocławiu

EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE  
WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ  
– NOWY INSTRUMENT EUROPEJSKI MAJĄCY NA CELU  
WSPIERANIE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ  
SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

Dyskusja o wspieraniu współpracy transgranicznej między Polską a jej państwami sąsiadującymi trwa od lat<sup>1</sup>. Motorem tej dyskusji są nie tyle powody filantropijne, ile raczej kwestie finansowe: Unia Europejska od wielu lat stara się o wspieranie tej współpracy<sup>2</sup> przez tworzenie od 1990 programów INTERREG<sup>3</sup>. Po INTERREG II (1994–1999)<sup>4</sup> obecnie INTERREG III (2000–2006)<sup>5</sup> przewidyje środki finansowe na wysokości 4875 mld euro. Po 1 maja 2004 r. Polska, jako państwo członkowskie, jest w pełnym wymiarze partnerem w programie

<sup>1</sup> S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10, s. 55; *idem*, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 4, s. 36; K. Kaczmarczyk, *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 33; K. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 3; M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 12.

<sup>2</sup> R. Kusiak, *INTERREG oraz PHARE-CBC – programy Unii Europejskiej wspierające współpracę transgraniczną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11, s. 63.

<sup>3</sup> Mitteilung C(90) 1562/3 an die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Leitlinien für die von ihnen im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für Grenzgebiete aufzustellenden operationellen Programme (INTERREG), ABl. 1990 C 215, s. 4.

<sup>4</sup> Mitteilung an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die von ihnen aufzustellenden operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung von Grenzregionen, grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (INTERREG II), ABl. 1994 C 180, s. 60.

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums (INTERREG III) vom 28. April 2000, ABl. 2000 C 143, s. 8.

INTERREG III. Nawet wiele lat przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – w 1994 r. – Komisja Europejska zdecydowała się umacniać współpracę transgraniczną<sup>6</sup> między starymi a nowymi państwami członkowskimi przez utworzenie programu PHARE-CBC (1994–1999)<sup>7</sup>. Pod koniec 1998 r. program PHARE-CBC został zastąpiony przez nowy program<sup>8</sup>, który obowiązywał aż do momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Można się dziwić, że do tej pory polski ustawodawca stosunkowo mało zajmował się tematem współpracy transgranicznej. Przede wszystkim należy stwierdzić brak struktur ustawowych, które regulowałyby stałe formy współpracy polskich samorządów terytorialnych.

1. Zasadnicze znaczenie dla współpracy transgranicznej polskich samorządów terytorialnych ma art. 172 ust. 2 Konstytucji<sup>9</sup>, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>10</sup>. Konsekwentnie postanowienia dotyczące współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych znajdują się w odpowiednich ustawach. Według art. 7 ust. 1 pkt 20 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.<sup>11</sup> współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw należy nawet do zadań własnych gmin. Odrębny rozdział (art. 75–77) w ustawie o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r.<sup>12</sup> poświęcono współpracy zagranicznej, ale bez zwracania specjalnej uwagi na współpracę transgraniczną. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r.<sup>13</sup> raczej milczy o możliwościach działalności zagranicznej. Art. 75a przewiduje dla powiatów tylko możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Art. 172 ust. 2 Konstytucji<sup>14</sup> ustala prawo jednostek samorządu terytorialnego do przystępowania i współpracy. Art. 172 ust. 3 uzupełniając stanowi, że zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określi ustawa.

<sup>6</sup> G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk, *Współpraca Transgraniczna Unii Europejskiej. Doświadczenia polsko-niemieckie*, Warszawa 2004, s. 27.

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 1628/94 der Kommission über die Durchführung eines Programms über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Ländern in Mittel- und Osteuropa und Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen der Aktion PHARE vom 4. Juli 1994, ABl. 1994 L 171, s. 14.

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 2760/98 der Kommission über die Durchführung eines Programms für grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen des PHARE-Programms vom 18. Dezember 1998, ABl. 1998 L 345, s. 49.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., Nr 78, poz. 483.

<sup>10</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 687.

<sup>11</sup> Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95.

<sup>12</sup> Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576.

<sup>13</sup> Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578.

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., Nr 78, poz. 483.

Na podstawie tej zapowiedzi czas oczekiwania dla społeczeństwa polskiego pozornie skończył się w momencie uchwalenia ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych dnia 15 września 2000 r.<sup>15</sup> Według zgodnej opinii autorów<sup>16</sup> ta ustawa stosuje się wyłącznie do art. 172 ust. 2 częściowo 1 (prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń). Definicja w art. 1 ust. 2 tej ustawy<sup>17</sup> stanowi jednoznacznie, że zrzeszenie jest powoływane przez co najmniej dwa państwa. Zamyśl, aby dwustronną współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego po obu stronach granicy wytyczyć poprzez ustawę, należy odrzucić. W przypadku gdy zrzeszenie międzynarodowe składa się z przynajmniej dwóch jednostek samorządu terytorialnego i wstępuje do niego kolejna jednostka samorządu terytorialnego, mówimy już o współpracy trójstronnej. Częściej pojawiający się oraz wymagający regulacji przypadek współpracy dwustronnej pomiędzy samorządami terytorialnymi nie może być tym samym regulowany ustawą. Pozostaje pytanie: do jakich międzynarodowych zrzeszeń polski ustawodawca zmierzał? Przez międzynarodowe zrzeszenia tego typu należy rozumieć m.in. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, Zgromadzenie Regionów Europy, Światową Organizację Zjednoczonych Miast i Władz Lokalnych. Nie warto specjalnie określać, czy działalność jednostek samorządu terytorialnego w tych gremiach ma swoje znaczenie. W porównaniu ze skutkami praktycznymi współpracy transgranicznej między państwami dla obywateli tych krajów, ta pierwsza forma działalności, polegająca na prawie do przystąpienia, jest drugorzędna. Dlaczego polski ustawodawca w taki sposób uregulował zadania – pozostaje tajemnicą. W obliczu milczenia polskiego ustawodawcy trzeba się zastanowić, czy ewentualnie uregulowania w prawie międzynarodowym mogą służyć jako podstawa do współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego.

2. W prawie międzynarodowym można rozróżnić umowy międzynarodowe dwustronne i wielostronne. Zasadnicze znaczenie dla współpracy w Europie ma Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 r.<sup>18</sup> Zawiera ona wzór porozumień o tworzeniu stowarzyszeń prawa prywatnego i wzór umów o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami

<sup>15</sup> Dz.U. 2000, Nr 91, poz. 1009.

<sup>16</sup> R. Sowiński, *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 25; *idem*, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7, s. 32; R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” LIII, Wrocław 2003, s. 59.

<sup>17</sup> Dz.U. 2000, Nr 91, poz. 1009.

<sup>18</sup> Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 287.

lokalnymi na obszarach przygranicznych, które zawierane są na gruncie prywatnoprawnym. Natomiast nie zawiera prawa, które można bezpośrednio zastosować. 9 listopada 1995 r. sporządzony został protokół dodatkowy do Konwencji Ramowej<sup>19</sup>, poświęcony specjalnie współpracy transgranicznej. Do tej pory ten protokół nie został jeszcze przez Polskę ratyfikowany. Postanowienia Konwencji Ramowej dotyczące obowiązków państw w rozwiązywaniu problemów prawnych czy administracyjnych we współpracy transgranicznej uzupełnia zwłaszcza Europejska Karta Samorządu Terytorialnego<sup>20</sup>, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., która w stosunku do Polski weszła w życie 1 marca 1994 r.<sup>21</sup> Co obowiązuje wedle Europejskiej Konwencji, obowiązuje również wedle Europejskiej Karty: te dwie umowy międzynarodowe nie tworzą prawa, które można by zastosować bezpośrednio. Poszczególne umowy dwustronne o przyjaźni i współpracy wzajemnej, których stroną jest Polska, zawierają postanowienia dotyczące współpracy transgranicznej, choć są one przeważnie dość lakoniczne. W stosunkach z bezpośrednimi sąsiadami trzeba wymienić układy o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy z Czechą i Słowacką Republiką Federalną. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła 26 maja 1992<sup>22</sup>. Z Federacją Rosyjską (8 maja 1993)<sup>23</sup>, z Ukrainą (30 grudnia 1993)<sup>24</sup> i z Białorusią (1994)<sup>25</sup> Polska również zawarła traktaty o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy. Specjalne znaczenie w tym kontekście ma traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zawarty 17 czerwca 1991 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec<sup>26</sup>. Na podstawie tego traktatu Niemcy starają się od lat o zawarcie specjalnego układu poświęconego współpracy transgranicznej według wzoru tzw. Traktatu z Karlsruhe<sup>27</sup>. Ten traktat został zawarty 23 stycznia 1996 r. przez Niemcy, Francję, Szwajcarię i Luksemburg<sup>28</sup> i wszedł w życie 1 września 1997 r.<sup>29</sup> Problem przekładu Traktatu

<sup>19</sup> ETS nr 159.

<sup>20</sup> Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607; L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 3.

<sup>21</sup> Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607 i 608.

<sup>22</sup> Dz.U. 1992, Nr 59, poz. 296, 297.

<sup>23</sup> Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 291, 292.

<sup>24</sup> Dz.U. 1993, Nr 125, poz. 573, 574.

<sup>25</sup> Dz.U. 1994, Nr 118, poz. 527.

<sup>26</sup> BGBl. 1991 II 1314.

<sup>27</sup> Übereinkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23. Januar 1996, BGBl. 1997 II 1158.

<sup>28</sup> BGBl. 1997 II 1158.

<sup>29</sup> BGBl. 1998 II 2966.

z Karlsruhe na obszar przygraniczny między Polską a Niemcami jest do tej pory bardzo kontrowersyjny<sup>30</sup>. Dotychczasowe negocjacje między obu krajami nie przyniosły jeszcze owoców. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że dotychczas ani ustawy polskie, ani ustawy prawa międzynarodowego obowiązujące w Polsce nie przewidują dla jednostek samorządu terytorialnego możliwości współpracy transgranicznej. Wydaje się, że tę lukę wypełnić może prawo europejskie.

3. Dnia 14 lipca 2004 r. Komisja Europejska przyjęła pięć nowych rozporządzeń dotyczących uaktualnienia funduszy i instrumentów strukturalnych na okres 2007–2013, wśród których znajduje się projekt nowego rozporządzenia, ustanawiającego Europejskie Ugrupowanie Współpracy Transgranicznej (EUWT)<sup>31</sup>.

a) Podstawą prawną dla projektu nowego rozporządzenia jest art. 159 ust. 3 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, według którego, jeśli niezbędne działania szczególne nie wymagają dodatkowych funduszy i nie przynoszą uszczerbku rozwiązaniom przyjętym w ramach innych polityk Wspólnoty, to działania takie mogą być przyjmowane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. W art. 159 ust. 3 czyni się odwołanie do art. 251 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. To oznacza, że rozporządzenie ma być przyjęte w procedurze wspólnej decyzji. W tej procedurze ważną rolę odegra nie tylko Rada, ale też Parlament Europejski, który naprawdę decyduje o losach rozporządzenia. Istotny jest też fakt, że według art. 251 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada może decydować większością kwalifikowaną – zgoda wszystkich państw członkowskich nie jest potrzebna. Działanie Wspólnoty możliwe jest tylko przy uwzględnieniu art. 5 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Według art. 5 ust. 1 Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz celów w nim wyznaczonych. Art. 5 ust. 2 przewiduje, że w dziedzinach, które należą do kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania – zgodnie z zasadą pomocniczości – tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast – z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań – możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Art. 5 ust. 3 określa, że działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Stosując zasadę pomocniczości, Komisja Europejska w swoim projekcie<sup>32</sup> tylko stwierdza, że warunki współpracy transgranicznej nie mogą być w sku-

<sup>30</sup> A. Bussmann, *Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen – Zur möglichen Übertragbarkeit des Karlsruher Übereinkommens auf die deutsch-polnische Grenzregion*, Baden-Baden 2003.

<sup>31</sup> COM(2004) 496 końcowy – 2004/0168 (COD).

<sup>32</sup> *Ibidem*.

teczny sposób tworzone przez państwa członkowskie, natomiast można je lepiej zrealizować na poziomie wspólnotowym. Z uwagi na różnorodność podstaw prawnych w poszczególnych państwach członkowskich<sup>33</sup> argumentacja Komisji Europejskiej jest słuszna. Regulacja na poziomie Wspólnoty ma też tę zaletę, że ewentualna różnorodność podstaw prawnych, form i procedur będzie zastąpiona przez jednolitość tych cech. Uwzględniając zasadę proporcjonalności, Komisja Europejska w swoim projekcie<sup>34</sup> stwierdza, że rozporządzenie nie wykracza poza zakres niezbędny do osiągnięcia powyższych celów, dodając, że korzystanie z nowego instrumentu ma charakter dobrowolny, z poszanowaniem konstytucyjnego porządku każdego państwa członkowskiego. Fakt, że współpraca transgraniczna jest w tak rozmaity sposób regulowana, najlepiej chyba świadczy o tym, jak potrzebna jest regulacja na poziomie europejskim. Według procedury przewidzianej w art. 251 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską projekt rozporządzenia został przekazany 15 lipca 2004 r. Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. W międzyczasie Komitet Regionów<sup>35</sup> i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny<sup>36</sup> sporządziły swoje opinie. W dniu 6 lipca 2005 r. Parlament Europejski przyjął swoją opinię w pierwszym czytaniu. Podstawą obrad było sprawozdanie<sup>37</sup> posła dra Jana Olbrychta<sup>38</sup>. W dniu 20 września 2005 r. Rada Europejska wyraziła swoją opinię na temat projektu<sup>39</sup>.

b) Projekt rozporządzenia<sup>40</sup> wprowadzi nowy instrument współpracy transgranicznej pod nazwą „Europejskie Ugrupowanie Współpracy Transgranicznej”. Komitet Regionów<sup>41</sup> i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny<sup>42</sup> w swoich opiniach oraz sprawozdawca dr Jan Olbrycht w swoim sprawozdaniu zwracają uwagę na terminologię. Również analizując literaturę można stwierdzić duże zamieszanie w terminologii. Mowa jest m.in. o współpracy transgranicznej, transnarodowej, przygranicznej, międzyregionalnej, interregionalnej, ponadnarodowej<sup>43</sup>. W doktrynie w międzyczasie została przyjęta zasada, że współpraca transgraniczna łączy instytucje bliskie po obu stronach granicy. Natomiast współpraca międzyregionalna łączy regiony, które niekoniecznie muszą mieć

<sup>33</sup> Podstawa konstytucyjna, podstawa ustawowa, podstawa w umowie międzynarodowym.

<sup>34</sup> COM(2004) 496 końcowy – 2004/0168 (COD).

<sup>35</sup> COTER-026 z dnia 2 grudnia 2004 r.

<sup>36</sup> ECO/149 z dnia 6 kwietnia 2005 r.

<sup>37</sup> A6-0206/2005.

<sup>38</sup> Były marszałek województwa śląskiego.

<sup>39</sup> Dok. 11937/05 z dnia 20 września 2005 r.

<sup>40</sup> COM(2004) 496 końcowy – 2004/0168 (COD).

<sup>41</sup> COTER-026 z dnia 2 grudnia 2004 r.

<sup>42</sup> ECO/149 z dnia 6 kwietnia 2005 r.

<sup>43</sup> M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 12; S. Czarnow, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 4, s. 36.

wspólną granicę. Reszta pojęć odgrywa mniej ważną rolę, jest używana nie zawsze konsekwentnie i z różnymi niuansami. W projekcie widoczna jest intencja Komisji Europejskiej wspierania możliwości współpracy jak największej liczby instytucji po obu stronach danej granicy. Nie trzeba się dziwić, że sprawozdawca Jan Olbrycht w swoim sprawozdaniu proponował użycie jednolitego pojęcia „współpracy terytorialnej”<sup>44</sup>. Parlament Europejski w swoim głosowaniu dnia 6 lipca 2005 r. przyjął taką propozycję. Dlatego z formy prawnej Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej korzystać mogą nawet regiony, które znajdują się daleko od granicy. Choć prawdopodobieństwo, że organizmy znacznie od siebie oddalone będą tak współpracować, jest bez wątpienia mniejsze.

Fundamentalne znaczenie ma art. 1 ust. 1, według którego ugrupowanie może zostać utworzone na terytorium Wspólnoty. To oznacza, że nawet współpraca z krajami niebędącymi państwami członkowskimi będzie możliwa, dopóki ugrupowanie ma swoją oficjalną siedzibę na terytorium Wspólnoty – na przykład ugrupowanie współpracy przygranicznej polsko-ukraińskiej z siedzibą w Przemyślu. Art. 1 ust. 2 określa jednoznacznie charakter prawny ugrupowania, ustalając, że ugrupowanie posiada osobowość prawną. To implikuje, że ugrupowanie jest odrębną osobą prawną z własnymi prawami i obowiązkami. W tym też kontekście trzeba oceniać poszczególne zasady dotyczące statutu (art. 5), organów (art. 6) i budżetu (art. 7) ugrupowania zawarte w projekcie. Jako osoba prawna ugrupowanie musi spełnić wymogi bezpieczeństwa prawnego. Struktury ugrupowania muszą być jasne i przejrzyste. Ciekawe jest określenie tych podmiotów, które mogą wchodzić w skład ugrupowania. Projekt Komisji Europejskiej w art. 2 ust. 1 uwzględnia tylko państwa członkowskie, samorządy terytorialne i inne lokalne organizmy publiczne. Wykluczono organizmy prawa prywatnego, na przykład stowarzyszenia i firmy. W swojej opinii Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny krytykuje taką barierę i jednoznacznie żąda włączenia podmiotów gospodarczych i społecznych oraz innych zainteresowanych<sup>45</sup>. Faktu, że państwa członkowskie są wymienione na pierwszym miejscu, nie należy rozumieć w ten sposób, że mają one pierwszeństwo. Wykładnia gramatyczna wskazuje na to, że podmioty wymienione w art. 2 ust. 1 będą traktowane równo. Według art. 2 ust. 3 projektu członkowie mogą ustanowić ugrupowanie jako odrębny podmiot prawny lub powierzyć jako zadanie jednemu z członków. W praktyce to oznacza, że wpływy partnerów niekoniecznie muszą być równoważne. Jest dopuszczalne, że jeden z partnerów odegra mniejszą rolę, bo zadanie zostanie powierzone drugiemu partnerowi.

Zbliżamy się do dyskusyjnych stron tego projektu, które sprawiają, że przez państwa członkowskie postrzegany jest raczej kontrowersyjnie. Rewolucyjna

<sup>44</sup> A6-0206/2005.

<sup>45</sup> ECO/149 z dnia 6 kwietnia 2005 r., Uwagi szczegółowe 3.1.1.

treść jest ukryta w pozornie raczej prostym sformułowaniu art. 3 ust. 1 projektu, według którego ugrupowanie wykonuje zadania powierzane mu przez członków. Takie sformułowanie sugeruje, że członkowie ugrupowania wchodzi w stosunki prawne przez umowę. Wymaganym warunkiem jest, by odpowiednie podmioty miały zdolność prawną do zawarcia umowy z partnerami zagranicznymi. Na pierwszy rzut oka problem nie istnieje. Duży znak zapytania pojawi się jednak w przypadku dwóch gmin położonych na przykład w Saksonii i na Dolnym Śląsku, które chciałyby założyć ugrupowanie w celu zaspokajania potrzeb swoich mieszkańców. Kluczowe pytanie: czy będą one mogły zawrzeć taką konwencję bez zgody Warszawy i Berlina? Inaczej mówiąc: czy gminy po obu stronach Odry i Nysy mają uprawnienia, by wpływać na stosunki zagraniczne w obu krajach? Wedle konstytucji<sup>46</sup> obu krajów stosunki zagraniczne są w rękach ministerstw spraw zagranicznych. Czy przez rozporządzenie europejskie taki porządek prawny zostanie zmieniony? Czy taki projekt rozporządzenia jest w stanie zmienić konstytucję? Jednoznaczna odpowiedź na to pytanie jest twierdząca: panuje pogląd<sup>47</sup>, że w konflikcie między prawem narodowym i prawem europejskim wygra to ostatnie. Nawet ustawodawca narodowy obowiązkowo będzie musiał dostosować prawo narodowe do wymogów prawa europejskiego. Chyba nie warto wspominać, że nie ma ustawodawcy, który w obliczu takiego konfliktu chętnie dostosuje się do wymogów Brukseli. W Polsce nadanie samorządom terytorialnym uprawnień w dziedzinie polityki zagranicznej ma nawet konsekwencje dla najistotniejszych zasad państwowych. Już nie będzie mowy o państwie jednolitym według art. 3 Konstytucji<sup>48</sup>, skoro gminy, powiaty, województwa będą mogły prowadzić politykę zagraniczną. Wprowadzenie tej nowej zasady stanowi największy problem tego projektu i budzi emocjonalne zastrzeżenia w szerokim gronie państw członkowskich, nie tylko w Polsce. Można wyrazić domniemanie, że duża liczba państw członkowskich z trudem albo i nawet nigdy nie zgodzi się na takie zasady bez gwarancji wpływu na konwencję w formie *veta*. Rada Europejska w swoim stanowisku z dnia 20 września 2005 r.<sup>49</sup> zaproponowała nowe sformułowanie w art. 3 ust. 3 projektu, które przewiduje zgodę rządów państw członkowskich na założenie ugrupowania. Ułatwieniem dla lokalnych członków ugrupowania jest natomiast fakt, że milczenie ze strony państwa członkowskiego przez okres dwóch miesięcy byłoby uznawane za zgodę.

Zakres i wymiar zadań ugrupowania też jest kontrowersyjny. Wybór podstawy prawnej w postaci art. 159 ust. 3 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę

<sup>46</sup> Art. 32 ust. 1 Ustawy Zasadniczej; art. 146 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>47</sup> Orzeczenie z dnia 15 lipca 1964 r., Costa/ENEL, ETS 1964, s. 1251–6/64; orzeczenie z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal II, ETS 1978, s. 629–106/77.

<sup>48</sup> Dz.U., Nr 78, poz. 483.

<sup>49</sup> Dok. 11937/05 z dnia 20 września 2005 r.

Europejską pozornie sugeruje działania zbliżone do tych w ramach europejskiej polityki strukturalnej, to znaczy zarządzanie programami europejskimi, na przykład programem-następcą INTERREG. Natomiast art. 3 ust. 3 projektu stanowi inaczej: że ugrupowaniu można powierzać wdrażanie programów współpracy transgranicznej współfinansowanych przez Wspólnotę, szczególnie w ramach funduszy strukturalnych, bądź realizację wszelkich innych działań z lub bez finansowej interwencji Wspólnoty. Takie postanowienie zostało mocno skrytykowane przez państwa członkowskie. Więc Rada Europejska w swoim stanowisku z dnia 20 września 2005 r.<sup>50</sup> propozycją nowego sformułowania wyjaśnia, co rozumie pod pojęciem „szerokie pole działania ugrupowania”. Ograniczenie zadań ugrupowania zawiera art. 3 ust. 3 projektu, według którego konwencja nie może delegować uprawnień władz publicznych, a w szczególności uprawnień policyjnych i reglamentacyjnych. Te dziedziny z natury rzeczy stanowią pola, na których władza państwowa oddziałuje najintensywniej. Tam naruszenia prawa mogą mieć najpoważniejsze skutki. Jest więc logiczne, że w tych wrażliwych dziedzinach władza musi być zarezerwowana dla państwa, aby umożliwić ich kontrolę przez sądy państwowe.

Projekt przewiduje, że założenie ugrupowania dokona się w dwóch fazach. Najpierw trzeba uzgodnić konwencję między członkami ugrupowania w sensie art. 4 projektu. Według art. 4 ust. 2–7 projektu konwencja ugrupowania musi zawierać następujące dane: zadanie, czas obowiązywania, warunki rozwiązania, dziedzina współpracy transgranicznej, odpowiedzialność każdego z członków wobec ugrupowania i wobec osób trzecich, stosowane prawo, warunki wzajemnej uznawalności w zakresie kontroli i warunki, na jakich wykonywane są zadania publiczne zlecane lub przekazywane ugrupowaniom z tytułu współpracy transgranicznej. Dopiero na podstawie konwencji ugrupowanie ustala swój statut według art. 5 projektu. Wyliczenie w art. 5 ust. 2 projektu zawiera następujące wymagane dane: lista członków, przedmiot i zadania, a także relacje ugrupowania z członkami, nazwa ugrupowania i adres siedziby, organy i kompetencje, funkcjonowanie, liczba przedstawicieli członków w organach, procedury decyzyjne, wskazanie jednego lub wielu języków roboczych, warunki funkcjonowania i warunki rekrutacji, warunki finansowego wkładu członków oraz stosowne zasady budżetowe i rachunkowe, wskazanie niezależnego organu kontroli finansowej i audytu zewnętrznego. Istotna może być odpowiedź na pytanie, kiedy ugrupowanie zyskuje osobowość prawną w sensie art. 1 ust. 2 – czy z chwilą zawarcia konwencji, czy też ustalenia statutu? W projekcie ustalono późniejszy termin: według art. 5 ust. 4 ugrupowanie zyskuje osobowość prawną dopiero z chwilą przyjęcia statutu. Organom ugrupowania poświęcono art. 6 projektu, według którego główne organy ugrupowania stanowią dyrektor i zgromadzenie, składające

<sup>50</sup> Dok. 11937/05 z dnia 20 września 2005 r.

się z przedstawicieli jego członków. Warto wspomnieć ciekawe uregulowanie w art. 7 ust. 2 projektu, dotyczące odpowiedzialności finansowej członków wobec siebie – jest ona proporcjonalna do ich wkładu w budżet. Specjalne znaczenie ma obowiązek publikacji konwencji ustanawiającej ugrupowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Art. 8 projektu wyjaśnia, że z chwilą opublikowania zdolność prawna ugrupowania jest uznawana w każdym z państw członkowskich.

c) Jeden z najważniejszych problemów związanych z nowym projektem w samym projekcie w ogóle nie został poruszony. Tylko dr Jan Olbrycht w swoim sprawozdaniu<sup>51</sup> zwraca na to uwagę. Istnienie licznych umów międzynarodowych na temat współpracy transgranicznej, które obowiązują już między wieloma państwami członkowskimi, rodzi pytanie, jaki jest stosunek tych umów do przyszłego rozporządzenia. Takie pytanie jest szczególnie ciekawe w przypadku, kiedy umowa międzynarodowa zawiera więcej praw niż przyszłe europejskie rozporządzenie. Istotna jest również odpowiedź na pytanie, jaka relacja zajdzie między przyszłym rozporządzeniem a umowami międzynarodowymi poszczególnych państw w sytuacji, kiedy tylko jeden z partnerów jest członkiem Unii Europejskiej. Realność tego scenariusza pokazuje Traktat z Karlsruhe z dnia 26 stycznia 1996 r. między Niemcami, Francją, Luksemburgiem a Szwajcarią<sup>52</sup>. Porównanie planowanego projektu z Traktatem z Karlsruhe pokazuje, że ten ostatni nadaje więcej praw niż EUWT.

Była już mowa o relacjach prawa krajowego z prawem europejskim. Zasada pierwszeństwa prawa europejskiego w stosunkach z prawem krajowym jest przyjęta. Również przyjęta jest zasada pierwszeństwa prawa europejskiego w stosunkach z prawem międzynarodowym. Uzasadnienie jest proste: współpraca między państwami członkowskimi stanowi intensywniejszą formę współpracy w porównaniu z normalnymi stosunkami międzynarodowymi. Zasadnicza różnica polega na tym, że państwa członkowskie dobrowolnie – przez założenie Unii Europejskiej albo przystąpienie do niej – zrezygnowały częściowo z suwerenności. W niektórych dziedzinach – na przykład prawo rynku rolnego, prawo celne – obowiązują już całkowicie regulacje europejskie. W stosunku do prawa międzynarodowego prawo europejskie ma intensywniejszy charakter. W literaturze i orzecznictwie jednoznacznie przyjęto, że prawo europejskie wygry-

<sup>51</sup> A6-0206/2005.

<sup>52</sup> G. Gutt, *Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen*, Tübingen 1999; G. Halmes, *Rechtsgrundlagen für den regionalen Integrationsprozeß in Europa. Das neue „Karlsruher Übereinkommen“ und die Weiterentwicklung des Rechts der grenzübergreifenden Zusammenarbeit*, DÖV 1996, s. 933; H.C. Heberlein, *Das Karlsruher Übereinkommen – Anwendungsbeispiel des Madrider Übereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, DVBl. 1999, s. 1244.

wa z prawem międzynarodowym<sup>53</sup>. Czy więc komfort Traktatu z Karlsruhe będzie nietrwały? Takie rozwiązanie też nie może być intencją ustawodawcy europejskiego. Sprawozdawca, dr Jan Olbrycht, proponuje w swoim raporcie<sup>54</sup> następujące rozwiązanie: obowiązujące umowy o współpracy przygranicznej, międzyregionalnej lub ponadnarodowej pomiędzy państwami członkowskimi i/lub władzami regionalnymi i lokalnymi mogą nadal obowiązywać. To znaczy, że przez jednolitą wolę państw członkowskich dotychczasowy stosunek między prawem europejskim a prawem międzynarodowym byłby przewrócony do góry nogami. Pozostaje pytanie o stosunek między przyszłym rozporządzeniem a umowami międzynarodowymi z państwami trzecimi, na przykład ze Szwajcarią, stroną w Traktacie z Karlsruhe. Art. 1 ust. 1 projektu stanowi jednoznacznie, że ugrupowanie może zostać utworzone na terytorium Wspólnoty. Więc organizacja współpracy mająca członków ze Szwajcarii i z Niemiec, która ma swoją siedzibę w Bazylei, nigdy nie będzie europejskim ugrupowaniem. A jeśli siedziba takiej organizacji znajduje się w Lörrach – czy sytuacja jest inna? Czy, kiedy taka organizacja stanowiłaby ugrupowanie europejskie, Szwajcaria byłaby związana rozporządzeniem, na które nigdy nie wyraziła zgody, bo przyszłe rozporządzenie miałoby skuteczność wobec osób trzecich? Ta hipoteza nie godzi się z ogólnymi zasadami państwa prawa. Więc stara zasada, że umowy obowiązują tylko strony umowy, pozostaje ważna. Projekt przyszłego rozporządzenia dotyczy tylko państw członkowskich, nie krajów trzecich.

4. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że nowy projekt rozporządzenia, przewidujący nowy instrument współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej, stanowi ciekawą propozycję. Do tej pory tylko art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje samorządom terytorialnym prawo współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zasady w sensie art. 172 ust. 3 Konstytucji nie zostały dotychczas przyjęte. Brak jest również w Polsce legislacji w dziedzinie współpracy transgranicznej. Ten brak także nie zostanie wypełniony przez prawo międzynarodowe. Konwencja Madrycka też nie przewiduje konkretnych podstaw prawnych – tylko umowy wzorcowe. Można dyskutować, czy ewentualnie ten projekt rozporządzenia, przewidujący nowy instrument w postaci ugrupowania, jest w stanie wypełnić tę lukę.

Największy problem z tym projektem polega na tym, że daje on społecznościom lokalnym i regionalnym bezpośrednie uprawnienia w dziedzinie spraw zagranicznych. To byłaby rewolucyjna nowość, która budzi wiele wątpliwości. Nie trzeba się dziwić, że Rada Europejska już przewiduje<sup>55</sup> przymus zgody rządów państw członkowskich. Taka zgoda może mieć formę milczenia, ale i tak

<sup>53</sup> T. Oppermann, *Europarecht*, 1991, s. 188; *idem*, *Europarecht und Völkerrecht*, AöR 1966, s. 114.

<sup>54</sup> A6-0206/2005, poprawka 6.

<sup>55</sup> Dok. 11937/05 z dnia 20 września 2005 r.

społeczności lokalne i regionalne nie mogą działać zupełnie samodzielnie. Czas pokaże, czy ta nowa propozycja jest w stanie zmniejszyć obawy w stolicach państw członkowskich. Intensywna dyskusja w gronie państwa członkowskich potrwa. Zwolenników tej współpracy czeka jeszcze dużo rokowań. Natomiast ich wynik pozostaje kwestią całkowicie otwartą.