

## MAGDALENA JACOLIK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
<https://orcid.org/0000-0003-2821-9461>  
magdalena.jacolik@amu.edu.pl

# Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej. Analiza instrumentu prawnego w wybranych państwach Grupy Wyszehradzkiej

**European Grouping of Territorial Cooperation. Analysis of the legal instrument in selected countries of the Visegrad Group**

**Abstract:** The article covers the subject of territorial cooperation undertaken in the form of a European Grouping of Territorial Cooperation. The research objective is its legal characteristics on the basis of EU law. The aim was also to try to answer the questions how the relevant grouping is regulated in Poland, Hungary and the Slovak Republic. Two research methods were used in the work. The dogmatic and legal method and the comparative law method. The conducted research shows that the regulation of EGTCs in Poland, Hungary and the Slovak Republic differs, but there are also analogous elements. The topics discussed are important from the point of view of the implementation of the treaty objectives by the EU Member States, which is, among others, taking action for the development and consistency. Cooperation contributes to these efforts in the form of an EGTC.

**Keywords:** territorial cooperation, European grouping of territorial cooperation, Hungarian law, Polish law, law of the Slovak Republic

## Wprowadzenie

Państwa członkowskie, a w szczególności struktury regionalne i lokalne, podejmują współpracę terytorialną w różnych unijnych oraz krajowych formach. Jedną z form unijnych jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT). Na podstawie dorobku literatury przedmiotu należy wskazać, że jego celem jest między innymi pogłębienie procesu integracji unijnej<sup>1</sup>. Jest ono określane mianem instrumentu prawnego/instrumentu prawa Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Prawodawca UE ustanowił EUWT w drodze rozporządzenia unijnego. Niemniej w myśl przepisów tego aktu normatywnego, pozostawił on państwom członkowskim pewną swobodę w zakresie jego uregulowania w wewnętrznych porządkach prawnych<sup>3</sup>. Pomimo

<sup>1</sup> R. Kusiak-Winter, *Nowa jakość we współpracy podmiotów publicznych w Europie*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 318.

<sup>2</sup> *O europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej* <<https://www.ewt.gov.pl/strony/skorzystaj/europejskie-ugrupowania-wspolpracy-terytorialnej/>> [dostęp: 24.03.2023].

<sup>3</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. UE L 210 z 2006 r., s. 19, ze zm.), dalej: rozporządzenie ws. EUWT.

przyjęcia rozporządzenia UE polski legislator zdecydował się na wprowadzenie EUWT mocą aktu normatywnego rangi ustawowej<sup>4</sup>. Wobec powyższego prowadzone badania będą oparte zarówno na przepisach unijnych, jak i na przepisach w polskim porządku prawnym. Nadto w celu szerszego spojrzenia na tematykę współpracy terytorialnej w ramach EUWT autorka odniesie się do tej formy współpracy występującej w dwóch wybranych państwach Grupy Wyszehradzkiej<sup>5</sup> (notabene Polska również należy do Grupy), mianowicie na Węgrzech oraz w Republice Słowackiej. Prawodawcy w wymienionych państwach także zdecydowali się na uregulowanie odnośnego ugrupowania w osobnym akcie normatywnym, zastosowane rozwiązania są więc analogiczne do polskich, co stanowi kryterium wyboru państw w ramach Grupy, jakie przyjęto w pracy. Rozważania nie obejmują analizy EUWT w Czechach ze względu na odmienny sposób regulacji<sup>6</sup>. Wybór ten nada prowadzonym badaniom charakter komparatystyczny.

## 1. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej na gruncie unijnych oraz polskich regulacji prawnych

Literatura przedmiotu jest bogata w rozważania dotyczące europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej<sup>7</sup>. Niemniej w celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze przeprowadzenie charakterystyki prawnej odnośnych ugrupowań jest niezbędne. Zostanie ona jednak przeprowadzona w zakresie, który odpowiada zaproponowanemu tematowi artykułu.

Przed ustanowieniem europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej formą współpracy transgranicznej z głównym uczestnictwem struktur o charakterze regionalnym i lokalnym były euroregiony<sup>8</sup>. Podstawę normatywną do podejmowania

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1219), dalej: ustawa o EUWT.

<sup>5</sup> O Grupie Wyszehradzkiej <<https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/grupa-wyszehradzka-visegrad-group>> [dostęp: 25.03.2023].

<sup>6</sup> W Czechach EUWT zostało uregulowane w ustawie o wspieraniu rozwoju regionalnego, mianowicie w Zákon č. 248/2000 Sb. Zákon o podpoře regionálního rozvoje. Informacje dotyczące aktów normatywnych regulujących EUWT w Czechach znajdują się na stronie <[https://www.mmr.cz/en/evropska-unie/spoluprace-v-ramci-eu-a-mezinarodni-spoluprace/cooperation-within-the-eu/evropske-seskupeni-pro-uzemni-spolupraci-\(esus\)-\(1\)](https://www.mmr.cz/en/evropska-unie/spoluprace-v-ramci-eu-a-mezinarodni-spoluprace/cooperation-within-the-eu/evropske-seskupeni-pro-uzemni-spolupraci-(esus)-(1))> [dostęp: 6.06.2023].

<sup>7</sup> Zob. m.in. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowe ramy transgranicznej współpracy terytorialnej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2010, t. 20, nr 2, s. 247–261; R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015; P. Łazutka, *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza prawno-porównawcza*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270: *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, s. 81–91.

<sup>8</sup> Na temat euroregionów zob. m.in. R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 192–201.

współpracy w formie euroregionu<sup>9</sup> stanowi przede wszystkim Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (tzw. Konwencja madrycka)<sup>10</sup>. Z perspektywy polskich regulacji prawnych należy wskazać art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej<sup>11</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”, a ponadto Ustawę z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>12</sup>. Co ważne, przepisy te nie odnoszą się wprost do tworzenia euroregionów, ale dają podstawy do podejmowania współpracy terytorialnej (transgranicznej) w ogólności. Głównie ze względu na zróżnicowane przepisy krajowe państw członkowskich – stron podejmujących współpracę oraz brak jednego aktu prawnego, który odnosi się do ich funkcjonowania oraz działalności, tworzenie euroregionów jest dość utrudnione.

Efektym wymienionych niedogodności było ustanowienie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej na gruncie prawa Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Powyższe dowodzi także postępującej ewolucji w obszarze podejmowania współpracy<sup>14</sup>. Przeprowadzona analiza dowiedzie, że europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej stanowi organizacyjno-prawną formę współpracy. Znajduje to swoje uzasadnienie w jego sformalizowanej strukturze. Względem euroregionu cechuje się większym stopniem sformalizowania. W przeciwieństwie do euroregionów EUWT jest tworzone na podstawie przepisów prawa zarówno unijnego, jak i krajowego, które wprost regulują zasady jego organizacji oraz funkcjonowania. Wobec tego utworzony osobny podmiot prawa publicznego ma prawnie ustalone ramy. Działa poprzez swoje organy, których minimum określa prawo unijne. Przepisy prawa wskazują też elementy, które muszą zawierać się w konwencji oraz statucie. Euroregiony również funkcjonują poprzez swoje organy, niemniej ich struktura organizacyjna różni się. Przykładowo można wskazać euroregion *Pomerania*, w któ-

<sup>9</sup> Na temat podstaw prawnych zob. m.in. A. Nacewska-Twardowska, *Zasady funkcjonowania euroregionów i ich ewolucja*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Euroregiony*, Warszawa 2016, s. 75; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec...*, s. 200; 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. 408 i n.

<sup>10</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287).

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2000 r., Nr 91, poz. 1009.

<sup>13</sup> A. Nacewska-Twardowska, op. cit., s. 56.

<sup>14</sup> R. Kuligowski, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12: *Międzynarodowa Współpraca Samorządu Terytorialnego*, s. 45.

rym powołano następujące (najczęściej występujące) organy: Radę Euroregionu, Prezydium Euroregionu, Sekretariat Euroregionu oraz Grupy Robocze<sup>15</sup>. Z kolei w euroregionie *Pro Europa Viadrina* powołano dodatkowo Komisję Rewizyjną<sup>16</sup>. Zarówno euroregiony, jak i EUWT są tworzone w celu podjęcia współpracy terytorialnej. Jedną ze znaczących różnic w realizowanych celach tych dwóch form współpracy jest utworzenie EUWT z zamierzeniem (poza innymi celami) realizacji programów i projektów europejskiej współpracy terytorialnej współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej<sup>17</sup>.

EUWT jest uregulowane w unijnych oraz krajowych przepisach prawa. Unijne regulacje prawne obejmują przede wszystkim rozporządzenie ws. EUWT oraz zmieniające je rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013<sup>18</sup>. Z kolei w zakresie krajowych regulacji prawnych należy wskazać Ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej<sup>19</sup>, a ponadto akt normatywny rangi rozporządzenia, jakim jest Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, wydany na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o EUWT, które reguluje rejestr tych ugrupowań, mianowicie odnosi się do danych znajdujących się w rejestrze<sup>20</sup>.

Zasadniczym celem ustanowienia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej na gruncie prawa UE jest realizacja współpracy transgranicznej, ponadnarodowej oraz międzyregionalnej. W ramach omawianej formy współpracy uczestnicy realizują wspólne projekty z zakresu przeróżnych sektorów, które w efekcie prowadzą do rozwoju danego obszaru<sup>21</sup>. Należy podkreślić, że dzięki tej współpracy dostęp do środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w celu realizacji poszczególnych wspólnych projektów jest znacznie łatwiejszy w porównaniu z wcześniejszymi euroregionami<sup>22</sup>. Zgodnie z literą prawa „EUWT działa w ramach powierzonych mu zadań, które są ograniczone do ułatwiania i upowszechniania

<sup>15</sup> Z. Panasiewicz, *Obszary współpracy euroregionalnej na polskich granicach*, [w:] K. Żurawski (red.), *Panorama euroregionów*, Jelenia Góra 1998, s. 118.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 137.

<sup>17</sup> *O europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej* <<https://www.ewt.gov.pl/strony/skorzystaj/europejskie-ugrupowania-wspolpracy-terytorialnej/#ZadanierealizowaneprzezEUWT>> [dostęp: 6.06.2023].

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz.Urz. UE L 347 z 2013 r., s. 303, ze zm.), dalej: rozporządzenie zmieniające rozporządzenie ws. EUWT.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2021, poz. 1219, dalej: ustawa o EUWT.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 199.

<sup>21</sup> Parlament Europejski, *O europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej* <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/94/europejskie-ugrupowania-wspolpracy-terytorialnej-euwt->> [dostęp: 24.03.2023].

<sup>22</sup> Ibidem.

współpracy terytorialnej w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej i które są określane przez członków EUWT w oparciu o zasadę, zgodnie z którą wszystkie zadania mieszczą się w zakresie kompetencji każdego z członków na mocy jego prawa krajowego<sup>23</sup>.

W ramach prawnej charakterystyki powinno się wskazać, że na podstawie przepisów unijnych EUWT posiada osobowość prawną, zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych<sup>24</sup>. Natomiast w myśl przepisów ustawy o EUWT osobowość prawna jest nabywana z dniem wpisania do jawnego rejestru europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej<sup>25</sup>. Rejestr prowadzi minister właściwy do spraw zagranicznych<sup>26</sup>. Wpisowi do rejestru podlega ugrupowanie, którego siedziba statutowa znajduje się w Polsce<sup>27</sup>. Zgodnie z przepisami unijnymi ogłoszenie o jego utworzeniu wraz z danymi jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Należy również odnieść się do członków tworzących tę formę współpracy: jego uczestnikami mogą być mianowicie m.in. państwa członkowskie lub władze na poziomie krajowym, władze na poziomach regionalnym oraz lokalnym, przedsiębiorstwa publiczne, podmioty prawa publicznego i stowarzyszenia<sup>29</sup>.

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej działa na podstawie konwencji oraz statutu. Przepisy unijne wskazują na poszczególne ich elementy<sup>30</sup>. Konwencja zawiera m.in.: nazwę ugrupowania, siedzibę statutową, zadania wraz z ich zasięgiem terytorialnym, cel, kompetencje, okres funkcjonowania oraz warunki rozwiązania, a ponadto wskazuje członków EUWT oraz prawo właściwe dla celów interpretacji i stosowania przedmiotowej konwencji<sup>31</sup>. Natomiast statut jest tworzony na podstawie treści wyżej wskazanej konwencji. Zawiera w szczególności informacje dotyczące organów EUWT, procedur decyzyjnych, języka bądź języków roboczych, a także odnosi się do kwestii finansowych<sup>32</sup>. Konwencja i statut ugrupowania, które ma siedzibę statutową w Polsce, są ogłaszane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w Monitorze Sądowym i Gospodarczym<sup>33</sup>. Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej omawiana forma współpracy powołuje przynajmniej takie organy jak zgromadzenie i dyrektor. Niemniej treść statutu może określać więcej organów<sup>34</sup>. Nadto ustanawia się roczny budżet przyjmowany przez zgromadzenie<sup>35</sup>.

<sup>23</sup> Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia ws. EUWT.

<sup>24</sup> Artykuł 1 ust. 3 i 4 rozporządzenia ws. EUWT.

<sup>25</sup> Artykuł 8 ust. 2 oraz art. 7 ust. 3 ustawy o EUWT.

<sup>26</sup> Artykuł 7 ust. 2 ustawy o EUWT.

<sup>27</sup> Artykuł 8 ust. 1 ustawy o EUWT.

<sup>28</sup> Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia ws. EUWT.

<sup>29</sup> Szerzej na temat uczestników EUWT zob. Parlament Europejski, *O europejskim ugrupowaniu...*

<sup>30</sup> Artykuły 8 i 9 rozporządzenia ws. EUWT.

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat zob. art. 8 ust. 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie ws. EUWT.

<sup>32</sup> Szerzej na ten temat zob. art. 9 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie ws. EUWT.

<sup>33</sup> Artykuł 13 ustawy o EUWT.

<sup>34</sup> Artykuł 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia ws. EUWT.

<sup>35</sup> Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia ws. EUWT.

oraz zasady dotyczące budżetu i odpowiedzialności finansowej EUWT<sup>36</sup>. Dodatkowo warto nadmienić, że EUWT podlega kontroli dotyczącej zarządzania środkami publicznymi<sup>37</sup> i sporządza sprawozdanie finansowe w ramach swojej działalności<sup>38</sup>. Podlega przepisom rozporządzenia ws. EUWT (a także rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie ws. EUWT) oraz zawartej konwencji. Natomiast w sprawach nieuregulowanych przepisami rozporządzenia unijnego lub uregulowanych w sposób fragmentaryczny podlega przepisom państwa członkowskiego UE, w którym znajduje się siedziba statutowa ugrupowania<sup>39</sup>. Przepisy krajowe w sprawach nieuregulowanych w cytowanej ustawie oraz w rozporządzeniu unijnym odsyłają do regulacji dotyczących stowarzyszeń<sup>40</sup>.

Przepisy prawa szczegółowo odnoszą się do kwestii związanych z przystąpieniem do danego ugrupowania. Na gruncie regulacji krajowych uchwałę dotyczącą przystąpienia Polski podejmuje Rada Ministrów; w uchwale jest wskazany reprezentujący ją organ administracji rządowej<sup>41</sup>. Na przystąpienie organu administracji rządowej do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej Rada Ministrów wyraża zgodę w formie uchwały. Warto wskazać, że organ administracji rządowej należy do kategorii członków, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia ws. EUWT<sup>42</sup>. Z kolei uchwałę dotyczącą przystąpienia określonej jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) do EUWT podejmuje organ stanowiący wymienionej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu<sup>43</sup>. Przystąpienie odnośnej j.s.t., podmiotu prawa publicznego, a także przedsiębiorstwa publicznego do ugrupowania wymaga zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, która jest wyrażona w formie decyzji (w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego)<sup>44</sup>. Funkcjonowanie EUWT, które ma siedzibę statutową w Polsce, i członkostwo w ugrupowaniu poza polskim terytorium nadzoruje minister właściwy do spraw zagranicznych<sup>45</sup>. Przepisy unijne, a dokładniej art. 15 rozporządzenia ws. EUWT, gwarantują instrumenty ochrony prawnej podmiotom pokrzywdzonym w wyniku funkcjonowania albo zaniechania EUWT<sup>46</sup>. Działalność ugrupowania może podlegać ograniczeniom ze względu

<sup>36</sup> Motyw (14) rozporządzenia ws. EUWT.

<sup>37</sup> Artykuł 17 ustawy o EUWT.

<sup>38</sup> Szerzej na ten temat zob. art. 18 ust. 2 ustawy o EUWT.

<sup>39</sup> Szerzej na ten temat zob. art. 2 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie ws. EUWT.

<sup>40</sup> Artykuł 3 ustawy o EUWT.

<sup>41</sup> Artykuł 4 ust. 1 i 2 ustawy o EUWT.

<sup>42</sup> Artykuł 4 ust. 3 ustawy o EUWT.

<sup>43</sup> Artykuł 5 ust. 1 ustawy o EUWT.

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat zob. art. 6 ustawy o EUWT.

<sup>45</sup> Artykuł 20 ustawy o EUWT.

<sup>46</sup> Szerzej na ten temat zob. art. 15 rozporządzenia ws. EUWT oraz R. Kusiak-Winter, *Nowa jakość we współpracy...*, s. 324.



na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, moralność publiczną lub interes publiczny państwa członkowskiego<sup>47</sup>. Na zakończenie należy wskazać, że postanowienia dotyczące jego dobrowolnego rozwiązania zawarte są w konwencji. Natomiast rozwiązanie o charakterze obligatoryjnym może nastąpić w efekcie stwierdzenia, że ugrupowanie nie spełnia określonych wymogów<sup>48</sup>.

## 2. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej z perspektywy węgierskiego systemu prawnego

Przeprowadzone rozważania skłaniają ku częściowemu podsumowaniu, że współpraca transgraniczna w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest podejmowana na podstawie przepisów prawa UE oraz na podstawie przepisów krajowych, które wprost regulują działalność omawianej formy współpracy. Cel tworzenia omawianego ugrupowania jest prawnie określony. Oprócz tego określają go konwencja oraz statut. W ogólności celem jest realizacja wspólnych projektów. Ponadto podjęcie współpracy w takiej formie sprzyja pogłębieniu procesu integracji unijnej<sup>49</sup>. W celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze w dalszej kolejności należy przeprowadzić analizę dotyczącą EUWT na gruncie przepisów prawa w węgierskim porządku prawnym.

Na Węgrzech, podobnie jak w Polsce oraz w Republice Słowackiej, ugrupowanie zostało uregulowane w odrębnym akcie normatywnym: *2014. évi LXXV. törvény az európai területi társulásról*<sup>50</sup>. Zgodnie z przepisami nazwa europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) to w języku węgierskim *európai területi társulás* (ETT), co w tłumaczeniu na język polski oznacza europejskie stowarzyszenie terytorialne<sup>51</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu autorka przyjmuje takie właśnie nazewnictwo. Pozostając w temacie nazwy ugrupowania, regulacje wymienionego aktu normatywnego wskazują, że jeśli odpowiedzialność jakiegokolwiek członka stowarzyszenia jest ograniczona, wówczas zostaje przyjęta nazwa: europejskie stowarzyszenie terytorialne z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>52</sup>. W myśl przepisów

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat zob. art. 13 rozporządzenia ws. EUWT, art. 21 ustawy o EUWT oraz M.K. Drab, P. Kledzik, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), op. cit., s. 560 i n.

<sup>48</sup> Szerzej na ten temat zob. art. 14 rozporządzenia ws. EUWT, art. 21a ustawy o EUWT oraz M.K. Drab, P. Kledzik, op. cit., s. 562 i n.

<sup>49</sup> R. Kusiak-Winter, *Nowa jakość we współpracy...*, s. 318.

<sup>50</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400075.tv>, dalej: węgierska ustawa o ETT. Należy wskazać, że termin *törvény* jest tłumaczony jako „ustawa”. Informacje dotyczące aktów normatywnych regulujących EUWT/ETT na Węgrzech znajdują się na stronie <<https://egtc.kormany.hu/egtc-general-information>> [dostęp: 25.03.2023].

<sup>51</sup> 1. § (1) węgierskiej ustawy o ETT.

<sup>52</sup> 4. § węgierskiej ustawy o ETT.

wymienionej na wstępie regulacji oraz *A Kormány 485/2017. (XII. 29.) Korm. rendelete az európai területi társulással kapcsolatos jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárás részletes szabályairól*<sup>53</sup>, o rejestracji danego ETT, którego siedziba znajduje się na Węgrzech, decyduje minister właściwy do spraw polityki zagranicznej (dalej: urząd), który prowadzi odnośny rejestr. Należy dodać, że zgodnie z angielskim tłumaczeniem jest to minister spraw zagranicznych<sup>54</sup>. Minister właściwy do spraw polityki zagranicznej zatwierdza także wniosek o członkostwo w danym ETT<sup>55</sup>. W określonych przypadkach może odmówić rejestracji<sup>56</sup>. Rejestr jest jawny, określany mianem rejestru publicznego<sup>57</sup>. Europejskie stowarzyszenie terytorialne (ETT) powstaje z chwilą jego rejestracji i może rozpocząć działalność po uprawomocnieniu się decyzji w przedmiocie tej rejestracji<sup>58</sup>. Zgodnie z prawem węgierskim, w określonych okolicznościach, ETT może zostać rozwiązane przez urząd oraz dobrowolnie, poprzez wykreślenie z rejestru<sup>59</sup>. Prawo węgierskie reguluje też kwestie kontroli zarządzania funduszami publicznymi. Właściwym organem do jej przeprowadzenia jest Urząd/Biuro Kontroli Rządu (w języku węgierskim: *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal*, w języku angielskim: *Government Control Office*)<sup>60</sup>.

### 3. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej w świetle prawa Republiki Słowackiej

W Słowacji EUWT jest również uregulowane w odrębnym akcie normatywnym: *90 ZÁKON z 15. februára 2008 o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov*<sup>61</sup>. Jeden z początkowych przepisów odnosi się do nazwy i stanowi, że musi ona zawierać

<sup>53</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700485.kor>

<sup>54</sup> 5. § (1), 6. § oraz 7. § (1) węgierskiej ustawy o ETT oraz 1. § (1) *A Kormány 485/2017. (XII. 29.) Korm. rendelete az európai területi társulással kapcsolatos jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárás részletes szabályairól*, dalej: dekret Rządu ws. szczegółowych zasad postępowania zatwierdzającego i rejestrującego ETT. Warto wskazać, że termin *Korm. rendelete* jest tłumaczony jako „dekret rządu”.

<sup>55</sup> 1. § (1) dekretu Rządu ws. szczegółowych zasad postępowania zatwierdzającego i rejestrującego ETT. Szerzej zob. 2. § (1) dekretu Rządu ws. szczegółowych zasad postępowania zatwierdzającego i rejestrującego ETT.

<sup>56</sup> Szerzej na ten temat oraz na temat danych znajdujących się w rejestrze zob. 7. § (2) węgierskiej ustawy o ETT.

<sup>57</sup> 7. § (4), (5) węgierskiej ustawy o ETT.

<sup>58</sup> 6. § (2) węgierskiej ustawy o ETT.

<sup>59</sup> 10. § (3), 16. §, 19. § (1), węgierskiej ustawy o ETT. Zob. też 13. § węgierskiej ustawy o ETT.

<sup>60</sup> 11. § (1), (2) węgierskiej ustawy o ETT.

<sup>61</sup> <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-90>, dalej: słowacka ustawa o EUWT. Warto wspomnieć, że termin *Zákon* jest tłumaczony jako „ustawa”. Informacje dotyczące aktów normatywnych regulujących EUWT w Republice Słowackiej znajdują się na stronie <<https://www.vlada.gov.sk/europske-zoskupenie-uzemnej-spoluprace-ezus/>> [dostęp: 10.03.2023].



sformułowanie „Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej” lub skrót: „e. z. ú. s.”<sup>62</sup>. Kolejnym wymogiem stawianym na gruncie przytoczonej regulacji jest to, że nazwa danego ugrupowania musi być odmienna od nazw innych istniejących ugrupowań oraz odmienna od nazw już nieistniejących<sup>63</sup>. Zgodnie z wyżej wymienionym aktem normatywnym przedmiotowe ugrupowanie musi być tworzone przez co najmniej jeden podmiot słowacki i co najmniej jeden zagraniczny. Podmiotem słowackim może być Republika Słowacka reprezentowana przez Ministerstwo, wyższa jednostka terytorialna, gmina, osoba prawna utworzona zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. d) rozporządzenia ws. EUWT, posiadająca siedzibę w Republice Słowackiej oraz stowarzyszenie składające się z osób prawnych, którego członkami są wyżej wymienione podmioty<sup>64</sup>. Zgodę na członkostwo Republiki Słowackiej w EUWT wyraża Rząd. Z wnioskiem w przedmiocie wyrażenia zgody występuje ministerstwo właściwe/kompetentne pod względem rodzaju współpracy w ramach ugrupowania. W przedmiotowej decyzji zostaje określone także ministerstwo reprezentujące Republikę Słowacką w realizacji praw i obowiązków członka ugrupowania. Zgodę na przystąpienie wyższej jednostki terytorialnej oraz gminy do EUWT wyraża właściwa Rada (zgodnie z ustawą o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych oraz ustawą Słowackiej Rady Narodowej w sprawie organizacji gmin<sup>65</sup>). Natomiast zgodę na przystąpienie osoby prawnej do ugrupowania wyraża założyciel albo organ, który pełni tę funkcję<sup>66</sup>.

Jawny<sup>67</sup> rejestr EUWT prowadzi Urząd Rejestrowy (w języku słowackim: *Registrový úrad*, w języku angielskim: *Register Office*), którym jest Ministerstwo Budownictwa i Rozwoju Regionalnego Republiki Słowackiej (w języku słowackim: *Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky*, w języku angielskim: *Ministry of Construction and Regional Development of the Slovak Republic*)<sup>68</sup>. EUWT nabywa osobowość prawną z dniem rejestracji<sup>69</sup>. Urząd rejestrowy może również odmówić rejestracji<sup>70</sup>. Rozwiązanie ugrupowania może nastąpić m.in. dobrowolnie na skutek decyzji zgromadzenia albo (obligatoryjnie) na skutek decyzji sądu<sup>71</sup>. EUWT przestaje istnieć z chwilą wykreślenia z rejestru<sup>72</sup>. Przepisy prawa

<sup>62</sup> § 2 słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> § 3 (1), (2) słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>65</sup> Nazwy wskazanych aktów normatywnych odpowiadają zastosowanemu tłumaczeniu.

<sup>66</sup> § 3 (3), (4), (5) słowackiej ustawy o EUWT. Kwestię przystąpienia podmiotu zagranicznego do EUWT reguluje § 3 (6) tego aktu.

<sup>67</sup> § 4 (5) słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>68</sup> § 4 (1) słowackiej ustawy o EUWT. Szerzej na temat zadań wykonywanych przez urząd rejestrowy zob. § 4 (2) słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>69</sup> § 6 słowackiej ustawy o EUWT. Zakres informacji znajdujących się w rejestrze określa § 8 słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>70</sup> § 9 słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>71</sup> Szerzej na ten temat zob. § 11 słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>72</sup> § 14 (1) słowackiej ustawy o EUWT.

słowackiego dopuszczają połączenie EUWT z innym EUWT bądź podział określonego ugrupowania<sup>73</sup>. Przedmiotowa ustawa określa także organy EUWT, do których należą te wskazane w rozporządzeniu ws. EUWT oraz dodatkowe, tj. zgromadzenie, dyrektor, rada nadzorcza lub inspektor oraz inne organy, które przewiduje statut<sup>74</sup>. Przepisy wskazanego aktu normatywnego szczegółowo regulują funkcjonowanie wyżej wymienionych organów. Warto wskazać, że ugrupowanie działa zgodnie z zatwierdzonym budżetem i sporządza roczne sprawozdanie ze swojej działalności<sup>75</sup>.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badania dowodzą, że omówiony instrument prawny ułatwia podejmowanie współpracy o charakterze transgranicznym, ponadnarodowym oraz międzyregionalnym. Argumentem przemawiającym za postawionym wnioskiem jest przede wszystkim posiadanie przez EUWT osobowości prawnej, a także jego uregulowanie na gruncie prawa unijnego (oraz krajowego). Przepisy odnoszące się do tego instrumentu określają zasady jego organizacji i funkcjonowania, dokładniej: sposób tworzenia, strukturę, zadania czy sposób likwidacji. Regulacje te wyznaczają dość szczegółowe ramy prawne współpracy terytorialnej podejmowanej w takiej formie. Nie są to przepisy o charakterze ogólnym, dotyczące współpracy wykraczającej poza granice państwowe, tak jak jest to w przypadku euroregionów. W ramach EUWT są realizowane wspólne projekty prowadzące do rozwoju określonego obszaru. Pozostawienie przez prawodawcę unijnego pewnej swobody państwom członkowskim w zakresie wprowadzenia ugrupowania do wewnętrznych porządków prawnych spowodowało, że przepisy w poszczególnych państwach członkowskich różnią się. Trudno zatem zastosować w pracy analizę porównawczą o charakterze symetrycznym. Analogicznie do rozwiązań normatywnych przyjętych w polskim porządku prawnym uregulowanie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej na Węgrzech oraz w Republice Słowackiej odbywa się na gruncie odrębnego aktu normatywnego. W odniesieniu zaś do polskiego oraz słowackiego uregulowania prawnego należy wskazać, że jedną z różnic stanowią przepisy dotyczące struktury organizacyjnej ugrupowania: prawo Republiki Słowackiej przewiduje mianowicie dodatkowe organy określonego ugrupowania, co oczywiście jest dopuszczalne na mocy prawa UE. Organy te są uregulowane w sposób szczegółowy na gruncie ustawy Republiki Słowackiej. Przez określenie „dodatkové” należy rozumieć dodatkowe względem organów „proponovaných” na gruncie przepisów prawa unijnego. Kolejną różnicą, która zwraca uwagę, są prawnie określone „słowackie” wymogi odnośnie do nazwy EUWT, co nie ma odpowiednika w polskich przepisach prawa.

<sup>73</sup> Szerzej na ten temat zob. § 13 słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>74</sup> § 15 słowackiej ustawy o EUWT.

<sup>75</sup> Szerzej na ten temat zob. § 29 i 31 słowackiej ustawy o EUWT.

Odnosnie do nazwy, przepisy węgierskie także mają odmienne uregulowania w tym przedmiocie niż słowackie i polskie porządki prawne. Mowa tutaj o funkcjonującym określeniu „europejskie stowarzyszenie terytorialne oraz europejskie stowarzyszenie terytorialne z ograniczoną odpowiedzialnością”.

W ramach przeprowadzonej analizy należy też zwrócić uwagę, że z perspektywy krajowego porządku prawnego fundamentem do podejmowania współpracy terytorialnej przez niezależne podmioty władzy publicznej są uwarunkowania ustrojowe. Mowa o zasadach gwarantujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce, takich jak zasada decentralizacji<sup>76</sup> oraz zasada pomocniczości, zgodnie z którymi samorząd terytorialny stanowi administrację samorządową, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, tzn. wykonuje część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a więc samodzielnie (zasada samodzielności)<sup>77</sup>. Opierając się na tych zasadach, struktury regionalne i lokalne nawiązują współpracę w formie EUWT (określają cele i kierunki działań) oraz są jej istotnymi aktorami. Zasadne wydaje się stwierdzenie, że udział wskazanych struktur we współpracy, która przekracza granice państwowe, a tym samym udział w polityce transgranicznej (w jakimś stopniu), świadczy o decentralizacji polityki zagranicznej państwa.

## BIBLIOGRAFIA

- Drab, M.K., Kledzik, P. (2009). *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław: 555–574.
- Kuligowski, R. (2012). *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*. „Białostockie Studia Prawnicze” 12: Międzynarodowa Współpraca Samorządu Terytorialnego: 45–55.
- Kusiak-Winter, R. (2009). *Nowa jakość we współpracy podmiotów publicznych w Europie*, [w:] J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław: 317–325.
- Kusiak-Winter, R. (2011). *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*. Wrocław.
- Kusiak-Winter, R. (red.). (2015). *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*. Wrocław.
- Łazutka, P. (2012). *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza prawnoporównawcza*. „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 270: *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*: 81–91.
- Łazutka, P. (2012). *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: 402–415.

<sup>76</sup> Na wpływ zasady decentralizacji na udział struktur lokalnych i regionalnych we współpracy transgranicznej zwraca uwagę Janusz Szymański w artykule *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9, s. 90.

<sup>77</sup> Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji RP.

- Miaskowska-Daszkiwicz, K., Mazuryk, M. (2010). *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowe ramy transgranicznej współpracy terytorialnej*. „Roczniki Nauk Prawnych” 20(2): 247–261.
- Nacewska-Twardowska, A. (2016). *Zasady funkcjonowania euroregionów i ich ewolucja*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Euroregiony*. Warszawa: 71–83.
- Panasiewicz, Z. (1998). *Obszary współpracy euroregionalnej na polskich granicach*, [w:] K. Żurawski (red.), *Panorama euroregionów*. Jelenia Góra: 99–331.
- Szymański, J. (2011). *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*. „Białostockie Studia Prawnicze” 9: 90–109.