

**Jerzy Korczak**

### **Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym**

**Warunki udziału jednostek samorządu terytorialnego we współpracy międzynarodowej.** Idea samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza autarkii czy autonomii, jak zauważał H. Pagenkopf „*Die Gemeinden der Gegenwart führen kein isoliertes Dasein mehr*“<sup>1</sup>. O ile jeszcze na przełomie XVIII i XIX w. ani doktryna, ani prawo pozytywne, ani wreszcie praktyka samorządowa nie wytwarzała żadnych form współdziałania i nie dostrzegały jej potrzeby, a tym samym nie stwarzały podstaw i form prawnych współdziałania (być może był to jeszcze ciągle resentment do prawnonaturalnej teorii samorządu głoszącej krańcowo rozumiana autonomię gminy), o tyle już w połowie XIX w. wykształcają się coraz to nowe formy współdziałania, z których zasadniczymi były związki i porozumienia komunalne<sup>2</sup>, czego przykładem może być pruska ordynacja gminna z 1850r.<sup>3</sup>. Przełom wieku XIX i XX to swoista eksplozja form współdziałania, czego przejawem są odrębne regulacje prawne, jak ustawa o związkach komunalnych z 22 marca 1890r we Francji<sup>4</sup>, czy pierwsza ustawa pruska „*Zweckverbandgesetz*” z 19 lipca 1911r.<sup>5</sup>, regulujące zasady tworzenia tego typu związków. Po II wojnie światowej zjawisko to nasila się i jest jednym z głównych elementów reform terytorialnych i funkcjonalnych w krajach zachodniej Europy, zwłaszcza Francji i Niemiec<sup>6</sup>.

W miarę rozwoju tych form, a także narastających w Europie procesów decentralizacji władzy publicznej, przełamano z jednej strony, monopol organów władzy państwowej w nawiązywaniu stosunków międzynarodowych, a z drugiej strony, potrzeby i możliwości władz lokalnych wykazywały, iż we współczesnym świecie nie wystarczy już tylko współpraca między jednostkami w granicach własnego państwa, musi ona wykraczać poza te granice. Narastanie procesów decentralizacyjnych i dążenie form współdziałania przygranicznego do zwiększania swojej autonomii wyzwoliło inicjatywę współpracy lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych. Stały się one przedmiotem zainteresowania Rady Europy<sup>7</sup> i EWG<sup>8</sup>, a także bilateralnych i wielostronnych kontaktów poszczególnych państw<sup>9</sup>. Z czasem zapoczątkowa-

---

<sup>1</sup> Pagenkopf 1975, s.184.

<sup>2</sup> Pragier 1924, s.25 wskazuje, iż najwcześniej związki specjalne pojawiają się w Anglii na mocy uchwały parlamentu z 1819r. jako dobrowolne, ale już *Poor Law Unions* z 1834r. wprowadziła związki obligatoryjne.

<sup>3</sup> Jeserich 1938, s.156.

<sup>4</sup> Chapsal 2008, s.29.

<sup>5</sup> Jeserich, *op.cit.*, s.154; wspomina o niej też Pragier, *op.cit.*, s.55.

<sup>6</sup> Na temat szerzej Korczak 1999, s.266-272. Zob. też Schenker 1986.

<sup>7</sup> Np. rezolucja 15 Konferencji Europejskich Władz Lokalnych w sprawie integracji regionów przygranicznych z 1969r.

<sup>8</sup> Zob. rozporządzenie Rady nr 1787/84 z 19 czerwca 1984r. w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nakładające na państwa członkowskie obowiązek wspierania „narodowych programów o znaczeniu wspólnym” (OJ L 169 z 28.6.1984).

<sup>9</sup> Jako przykłady podaje się współpracę przygraniczną RFN i Holandii (pierwszym w historii był „EUREGIO” utworzony przez miasta Enschede i Granau w 1958r.) oraz pozostałych krajów Beneluk-

ły one politykę regionalnej Wspólnoty Europejskiej<sup>10</sup>, która miała na celu łagodzenie dysproporcji w poziomie społeczno-gospodarym regionów Unii, pomoc regionom opóźnionym, efektywną alokację środków wspólnotowych w celu wyrównania ich szans rozwojowych. Współcześnie polityka regionalna, współpraca międzyregionalna i transgraniczna<sup>11</sup> jest elementem wszystkich traktatów i strategii wspólnotowych<sup>12</sup>.

Rozwój współpracy ponadgranicznej zależy do formalnoprawnych możliwości podejmowania przez społeczności lokalne i regionalne inicjatyw przekraczających granice państwowe<sup>13</sup>. Regulacje prawne w tym zakresie wykazują duże zróżnicowanie.

**Doświadczenia europejskie.** Podział polityczny Europy dokonany po II wojnie światowej spowodował, że doświadczenia te są bardzo odmienne, o ile bowiem w tzw. bloku wschodnim hipokryzja władz partyjnych głoszących hasła o przyjaźni i współpracy między narodami nie przekładała się na żadne stosunki na poziomie lokalnym, o tyle Plan Schumana wywoływał dalej idące skutki, niż to sami jego autorzy zakładali<sup>14</sup>. Gminy zachodniej Europy rozwiązania dotyczące współpracy praktykowały od wczesnych lat pięćdziesiątych. Pierwszym związkiem partnerskim pomiędzy miastami, który powstał w 1950r. było partnerstwo niemiecko-francuskie pomiędzy miastami Ludwigshafen i Montbéliard. Na tle licznych związków partnerskich zaczęły powstawać bardziej zorganizowane i sformalizowane formy współdziałania w postaci związków i porozumień komunalnych przyjmujących nazwę euroregionów. Do pierwszych najbardziej znanych europejskich transgranicznych regionów należy Euregio z 1958r. utworzony przez miasta Enschede i Granau, Rhein-Waal z 1973, Euregio Maas-Rhein 1974 (Aachen, Lüttich, Maastricht), Ems Dollart Region (EDR- holenderskie prowincje Grinigen i Drenthe, niemiecka Fryzja, Ostfryzja, Emsland i Cloppenburg) z 1977. Na koniec 2007r. liczba euroregionów sięgała 185<sup>15</sup>.

Rozwój tych stosunków umożliwiały odpowiednie regulacje prawa międzynarodowego. Ogólne ramy prawne współpracy transgranicznej tworzą dokumenty uchwalane przez Radę Europy i inne organy wspólnotowe począwszy do lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Pierwszym takim dokumentem wyrażającym wolę współpracy regionów przygranicznych była wspomniana już rezolucja 15 Konferencji Europej-

---

su (regiony Ems Dollart, Euregio Maas-Rhein), czy krajów alpejskich (Austria, Włochy, Francja, Szwajcaria i Lichtenstein), która zaowocowała konwencją alpejską z Salzburga z 1991r. Szerzej na ten temat Czechowski, Niewiadomski 1992, s.76-77.

<sup>10</sup> W 1968r. dochodzi do utworzenia Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej, która na mocy traktatu paryskiego z 1972r. została przekształcona w Komitet Polityki Regionalnej.

<sup>11</sup> Pojęcie transgraniczności stanowi przedmiot różnych propozycji definicyjnych. Dla Czarnowa (1997, s.55) „Przez transgraniczność rozumieć należy sąsiedowanie ze sobą obszarów przygranicznych należących do kilku państw”, dla Malarskiego współpraca transgraniczna jest synonimiczna do przygranicznej (2003, s.188).

<sup>12</sup> Na mocy traktatu z Maastricht z 1992r. powstał Komitet Regionów UE (art.7 ust.2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę i art.263-265 TWE), który obok reprezentowani interesów regionalnych i lokalnych jednostek terytorialnych ma kreować i realizować politykę regionalną Wspólnot.

<sup>13</sup> Korczak, Nowacki 2006, s.172-180.

<sup>14</sup> W trakcie Workshop Open Days: EGTC: „Learning from experience” 8 października 2008r. w Wiedniu, Johannes Meier Przewodniczący Grupy Eksperckiej „EGTC-AAP Statue” wspominał, iż w 1978r. w Wenecji przy inauguracji działalności Grupy Adriatyckiej (Alps-Adritic Working Community) zwracano uwagę na ograniczenia możliwości regionalnej kooperacji z krajami za „Iron Curtain”, które ustąpiły dopiero po rozpadzie tego systemu i dzisiaj może do niej należeć Słowenia, Chorwacja (1992) i Węgry (1993). [www.cor.europa.eu/COR\\_cms/ui](http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui).

<sup>15</sup> [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS\\_mapa1.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_mapa1.pdf).

skich Władz Lokalnych w sprawie integracji regionów przygranicznych z 1969r. Z kolei w 74 rezolucji VIII Komitetu Ministrów z 27 lutego 1974r. w sprawie współpracy jednostek lokalnych w regionach przygranicznych Komitet poparł współpracę międzynarodową, szczególnie dwustronną w tej dziedzinie. Ważnym krokiem w kierunku tworzenia podstaw prawnych było zalecenie 784 Zgromadzenia Parlamentarnego z 28 czerwca 1975 roku, w którym zwrócono uwagę na potrzebę opracowania ramowej konwencji o europejskiej współpracy przygranicznej. Projekt owego dokumentu został przedłożony podczas konferencji ministrów odpowiedzialnych za instytucje lokalne w listopadzie 1976 roku w Atenach, po czym skierowany do Komitetu Ministrów Rady Europy z poleceniem ostatecznego opracowania i przedłożenia państwom członkowskim do podpisu 11 października 1979 roku, na 31 Sesji Roboczej Zgromadzenie Konsultacyjne zaakceptowało projekt dokumentu, regulującego współpracę transgraniczną<sup>16</sup>. Działania te otworzyły drogę do szeregu międzynarodowych umów. Szczególne znaczenie odgrywa tu Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi – zwana także Konwencją Madrycką – przyjęta przez Radę Europy 21 maja 1980r. została podpisana przez Polskę w Warszawie 10 marca 199r., a ratyfikowana oświadczeniem rządowym z dnia 1 kwietnia 1993r.<sup>17</sup>. W roku 1981 w dniu 20 listopada Rada Europy uchwaliła Europejską Kartę Regionów Przygranicznych<sup>18</sup>, która 1 grudnia 1995r. zmieniła swoją nazwę na Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych<sup>19</sup>. Karta nie jest aktem prawa międzynarodowego, a jedynie deklaracją współpracy i swoistego rodzaju kodeksem dobrych praktyk współpracy transgranicznej. Po kilkunastu latach prac Stałej Konferencji Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych (powołanej w 1974r.) 15 października 1985r. Rada Europy uchwaliła Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (w skrócie nazywana EKSL), którą Polska ratyfikowała<sup>20</sup> ogłoszeniem rządowym z dnia 14 lipca 1994r.<sup>21</sup>. Również po wielu latach dyskusji i prac koncepcyjnych, a wreszcie projektowych, na IV Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbywała się w dniach 3-5 czerwca 1997r. w Strasburgu, została przyjęta Europejska Karta Samorządu Regionalnego (w skrócie nazywana EKSR). Karta do tej pory nie została ratyfikowana przez Polskę, zatem nie może być stosowana bezpośrednio przez polskie jednostki samorządu terytorialnego, ale może stanowić punkt odniesienia dla realizowanych i projektowanych w przyszłości porozumień i innych form współpracy między polskimi i jednostkami samorządu innych państw, w tym także transgranicznej.

Obserwujemy w Europie Zachodniej różne nastawienie do współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych państw. Zdecydowanie najaktywniejszym jest Republika Federalna Niemiec, która nie tylko była inicjatorem pierwszych umów partnerskich i euroregionów, ale też szeregu międzynarodowych umów i traktatów. Jak zauważa A. Bussmann z 5 spośród 9 sąsiadujących z Niemcami państwami, zostały zawarte umowy dotyczące współpracy transgranicznej<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Malendowski, Szczepaniak 1998, s.47.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 16, poz.287 i 288.

<sup>18</sup> Miało to miejsce w EUREGIO wspomnianym już pierwszym w historii euroregionie na pograniczu niemiecko-holenderskim.

<sup>19</sup> Miało to miejsce w Szczecinie w Euroregionie „Pomerania” na zebraniu Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych SERG utworzonego w 1971r. w siedzibie EUREGIO. Ostatnia nowelizacja miała miejsce 7 października 2004r. również w Szczecinie.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1994r. Nr 124, poz.607.

<sup>21</sup> Dz.U. z 1994r. Nr 124, poz.608.

<sup>22</sup> Bussmann 2008, s.309.

Przy czym należy pamiętać, iż z uwagi na federalny ustrój tego państwa w tego rodzaju aktach obok Rządu Federalnego muszą wystąpić rządy krajów związkowych biorących w nich udział, jako przykład można wskazać traktat z Isselburg-Anholt<sup>23</sup>, traktat z Karlsruhe<sup>24</sup> i traktat z Moguncji<sup>25</sup>.

**Początki współdziałania polskich gmin na forum międzynarodowym.** Zasadniczo w latach 1990-1994 Rzeczpospolita Polska zawarła traktaty, porozumienia i umowy oraz wymieniała noty rządowe ze wszystkimi krajami graniczącymi z nią. Do najwcześniej stosowanych należały kontakty bezpośrednie między poszczególnymi gminami polskimi i gminami innych państw, które przybierały postać umów o współpracy zwanych związkami partnerskimi o mniej lub bardziej sformalizowanej formie umowy cywilnoprawnej lub też tylko deklaracji o współpracy. Część z nich stanowił kontynuację kontaktów nawiązywanych jeszcze w czasach systemu rad narodowych w Polsce.

**Ewolucja form.** Charakterystyczna jest tu duża dywersyfikacja zarówno, co do form, jak i intensywności ich występowania w różnych regionach Polski, a także państw, z którym współpracę nawiązywano. Ewolucja jest także wynikiem zmian w obowiązującym prawie krajowym i międzynarodowym. Bez wątplenia występowało także zjawisko „wyczerpywania się formuły”, gdzie polskie gminy w pierwszych latach po 1990r. zadowalały się formami najprostszymi – umowami partnerskim – by po jakimś czasie dojść do przekonania, że forma ta nie pozwala rozwinąć ową współpracę o dalsze jej elementy. Dążono także do pewnej stabilizacji współpracy, a zatem budowania pewnych struktur organizacyjnych, pewnych ustalonych zasad działania. Trzeba pamiętać, że większość pierwszych kontaktów opierała się często na bezpośrednich kontaktach międzyludzkich osób wchodzących w skład rad gmin, czy ówczesnych zarządów gmin, ich odejście z organów łączyło się z zakończeniem współpracy, zastępowanie tych form stowarzyszeniem, czy później euroregionem, uniezależniało losy współpracy od poszczególnych osób.

**Umowy partnerskie.** Jest to forma współdziałania praktycznie nieuregulowana prawem krajowym, co nie oznacza, iż marginalizowana. Charakterystyka tych umów nastęrcza trudności doktrynie<sup>26</sup>, która zresztą jest skromna<sup>27</sup>. Liczba umów jest nieokreślona i nie podlega żadnej rejestracji. Wątpliwości doktrynalne zgłaszane w 1992r.<sup>28</sup> o braku właściwie podstaw prawnych do zawierania umów między polskimi gminami a jednostkami samorządu innych państw, skoro umowy międzynarodowe

<sup>23</sup> Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen, dem Land Nordrhein-Westfalen und den Königreich der Niederlande über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 23. Mai 1991 (BGBl. 1993 II, 842).

<sup>24</sup> Übereinkommen vom 23. Januar 1996 zwischen der Regierung 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 (BGBl. 1997 II, 1158).

<sup>25</sup> Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 8. März 1996 (GVBl. NRW 1996 S.225, GVBl. RP 1997, S.3)

<sup>26</sup> Zob. Kusiak-Winter 2008, s.327-334, Kusiak-Winter 2003, s.59.

<sup>27</sup> W literaturze polskiej ukazała się jedna zaledwie monografia, Brzozowska 1998, podobnie jak w literaturze niemieckiej ukazała się jedna monografia poświęcona wyłącznie umowom polsko-niemieckim, ale niestety z okresu przed 1990r., Blumenwitz 1980.

<sup>28</sup> Czechowski, Niewiadomski 1992, s.76-77.

zastrzeżone są dla centralnych organów państwa, nie znalazły właściwego oddźwięku w legislacji przez następne lata, skoro ustawa wrześniowa z 2000r.<sup>29</sup> odnosi się jedynie do stowarzyszeń i zrzeszeń, konwencja madrycka może objąć tylko umowy jednostek samorządu położone w pasie granicznym, których przedmiotem byłyby współpraca transgraniczna, a przepisy ustaw samorządowych nie określają formy współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>30</sup>.

W praktyce spotykamy dużą swobodę w procedurze zawierania umów, w nazwach używanych dla ich oznaczenia<sup>31</sup>, a wreszcie w formalnej budowie. Pojawiają się niezręczne przypadki nadużywania formy porozumienia w sposób nieuzasadniony, łącznie z ich ogłaszaniem w dziennikach urzędowych<sup>32</sup>. Niektóre umowy przyjmują formę typową dla umowy cywilnoprawnej, inne są dokumentem nieuwzględniającym zasadach techniki legislacyjnej. Często są one zresztą przejawem woli politycznej dla nawiązania następujących po sobie szeregu umów szczegółowych zawieranych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi jednostek samorządu terytorialnego (szkół, instytucji kultury, czy ośrodków pomocy społecznej<sup>33</sup>). Wg danych szacunkowych w obrocie prawnym funkcjonuje ok. 2 tys. umów. W połowie 2004r. same tylko samorządy województw miały zawarte 178 umów o współpracy z ich odpowiednikami w krajach europejskich, z czego najwięcej – 24 – z jednostkami Ukrainy, 19 z regionami włoskimi, 18 z landami niemieckimi, 17 z regionami szwedzkimi, 16 z jednostkami rosyjskimi, 14 z regionami francuskimi. Nie brakuje też umów z jednostkami położonymi na innych kontynentach (Kanada, Korea Płd., Chiny, RPA)<sup>34</sup>.

**Stowarzyszenia i organizacje międzynarodowe.** Poczynając od 2001r. prawo krajowe we wspomnianej ustawie wrześniowej z 2000r. uregulowało zasady przystępowania polskich jednostek samorządu do międzynarodowych stowarzyszeń i organizacji, co jednak nie oznaczało, iż przedtem gminy polskie nie należały to tego typu form organizacyjnych<sup>35</sup>. Ustawa definiuje zrzeszenia jako organizacje, związku i

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000r. *o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych* (Dz.U. Nr 91, poz.1009 z późn. zm.).

<sup>30</sup> Por. art.7 ust.1 pkt 20 i art.18 ust.2 pkt 12a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz.1591 z późn.zm.), art.12 pkt 9a ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz.1592 z późn.zm.) oraz art.18 pkt 14 i art.76 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590 z późn.zm.).

<sup>31</sup> Kusiak-Winter 2008, s.329 wymienia umowy partnerskie, porozumienia o partnerstwie miast, akt partnerstwa, dokument zawarcia związku partnerstwa. Dochodzą do tego umowy o współpracy, czy też umowy podjęte dla konkretnie oznaczonej przedmiotowo sfery działania (np. o wymianie uczniów itp.).

<sup>32</sup> Jako przykład może posłużyć Porozumienie Nr 3/05 pomiędzy Miastem Strážske, Republika Słowacka [...] i Gminą Nieporęt [...] zawarte w dniu 3 marca 2005r. (Dz.Urz.Woj.Mazow. z 2005r. Nr 138, poz.4337), Porozumienie Nr 15/06 pomiędzy Związkiem Gmin „Drhanska Vrchovina”, kraj Republika Czeska [...] i Gminą Nieporęt [...] z dnia 12 października 2006r. (Dz.Urz.Woj.Mazow. z 2006r. Nr 249, poz.8979), oraz Porozumienie pomiędzy Województwem Lubuskim, a aglomeracją Berlina i Krajem Związkowym Brandenburgii [...] z dnia 26 czerwca 2008r. (Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2008r. Nr 84, poz.1328); Umowa o współpracy pomiędzy Miastem Gdynia w Rzeczypospolitej Polskiej, a Miastem Kunda w Republice Estońskiej Nr SOO.0722/50/08 (Dz.Urz.Woj.Pomor. z 2008r. Nr 99, poz.2520).

<sup>33</sup> Jako przykład może posłużyć Porozumienie Nr 14/2005 o Partnerskiej Współpracy pomiędzy Domem Usług Specjalnych w Strážske, Republika Słowacka [...] i Gminą Nieporęt – Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej [...] (Dz.Urz.Woj.Mazow. z 2005r. Nr 159, poz.5055).

<sup>34</sup> Zob. Kołodziejski, Szmigiel 2004, s.27-28.

<sup>35</sup> Jako przykład może posłużyć Związek Miast Bałtyckich, który jest organizacją zrzeszającą miasta położone w regionie Morza Bałtyckiego powstałą z inicjatywy Polski w czasie konferencji, która

stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw (art.1 ust.1). Ustawa wprowadziła procedurę przystępowania, na którą składa się uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podejmowana bezwzględną większością ustawowego składu podlegające zatwierdzeniu w drodze decyzji ministra właściwego ds. zagranicznych o wyrażeniu zgody (art.4). Do uchwały dołączany jest statut zrzeszenia lub inny dokument ustalający zasady działania, listę członków i urzędowe tłumaczenia dokumentów na język polski, w przypadku sejmiku województwa dołączane są „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Dokumenty te organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedkłada wojewodzie, ministrowi właściwemu ds. zagranicznych, rozwoju regionalnego i administracji publicznej (art.6). Przystępowanie do tych organizacji podlega rejestracji, minister właściwy ds. administracji publicznej ogłasza w Monitorze Polskim w drodze obwieszczenia wykaz jednostek, które w ciągu roku kalendarzowego przystąpiły lub wystąpiły do zrzeszeń<sup>36</sup>.

Ograniczenia związane z tą formą współpracy to brak możliwości przekazywania zadań oraz składników mienia komunalnego (art.3).

**Euroregiony.** Ograniczenia związane ze stosowaniem poprzednio omówionych form współpracy zaczęły skłaniać gminy leżące do obszaru przygranicznym do nawiązywania nie bilateralnych, ale wielostronnych umów i porozumień z udziałem gmin i innych jednostek lokalnych położonych na terenie innych krajów. Z uwagi na to, że partnerami pierwszych prób utworzenia euroregionów były gminy niemieckie, korzystano ze wzorców wypracowanych przez nie już 20-30 lat wcześniej. Z punktu widzenia formalnoprawnego euroregion nie jest odrębną, samodzielną organizacją posiadającą osobowość prawną, a jedynie dobrowolną wspólnotą interesów gmin i powiatów oraz ich organizacji. Pierwszym euroregionem z udziałem polskich gmin jest Euroregiony „Neisse-Nisa-Nysa”, który powstał 21 grudnia 1991r. Jego utworzenie zainicjowała strona niemiecka w styczniu 1991r. prowadząc rozmowy sondażowe w Brukseli i Luksemburgu celem pozyskania przychylności władz Unii i UNESCO. Drugim z kolei jest Euroregion „Bug” z uwagi na jego pierwszy etap, którym było podpisanie 18 grudnia 1991r. w Tomaszowie Lubelskim Porozumienia o współpracy przygranicznej województw i obwodów Polski i Ukrainy. Także pod koniec 1991 r. gminy: Lubsko, Jasień, Brody, Nowogród Bobrzański i Trzebiel po stronie polskiej oraz miasto Forst po stronie niemieckiej zainicjowały rozmowy dotyczące powstania Euroregionu w środkowej części granicy polsko-niemieckiej - Euroregion „Spree-Nysa-Bóbr”. Również pod koniec 1991 roku rozpoczęły się pierwsze próby nawiązania współpracy przygranicznej na Środkowym Nadodrzu, w ich konsekwencji w 1993 r. powstał Euroregion PRO EUROPA VIADRINA.

W następnych latach powstawały kolejne euroregiony, zatem do końca 2008r. powstało 15 euroregionów z udziałem polskich gmin, a dalsze 3 były w trakcie organizacji (Euroregion Puszcza Białowieska, Euroregion Szeszupe, Euroregion Łyna-Ława). Dla formy tej istotne są dwa elementy ją ograniczające: terytorialny (tylko do

---

odbyła się w Gdańsku w dniach 19-20 września 1991r. Obecnie skupia 102 miasta z 10 państw nadbałtyckich z ogólną liczbą ok.21 mln mieszkańców. Polskie miasta członkowskie to: Chojnice, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Koszalin, Łeba, Malbork, Pruszcz Gdański, Reda, Sopot, Szczecin. Zob. Zygierewicz 2005, s.3-4.

<sup>36</sup> Zob. M.P. z 2002r. Nr 32, poz.502; z 2003r. Nr 36, poz.511; z 2004r. Nr 30, poz.541; z 2005r. Nr 47, poz.642; z 2006r. Nr 80, poz.813.

obszarów przygranicznych) i organizacyjnoprawny (euroregion jest umową o współpracy stowarzyszeń gmin każdego z państw)<sup>37</sup>.

**EUWT – nowa jakość we współdziałaniu międzynarodowym jednostek samorządu terytorialnego.** Wprowadzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 2006r.<sup>38</sup> forma współpracy po raz pierwszy pozwala utworzyć międzynarodowy podmiot prawa publicznego, który może przejąć od swoich uczestników ich zadania, otrzymać składniki ich mienia i tworzyć jednostki organizacyjne<sup>39</sup>. Rozporządzenie zostało podjęte na podstawie art.159 akapit 3 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską<sup>40</sup>, który przewiduje podejmowanie innych działań poza funduszami dla osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej, co zdaniem autorów rozporządzenia wymaga wzmocnienia współpracy terytorialnej. Rozporządzenie nawiązuje do dotychczasowych wyników współpracy podejmowanych na podstawie inicjatywy INTERREG z lat 2000-2006 i wskazuje, że wspólnoty terytorialne napotykały zbyt wiele przeszkód w trakcie nawiązywania współpracy oraz zarządzania działaniami w ramach tej inicjatywy, co skłania do poszukiwania nowych rozwiązań, z jednej strony, ułatwiających aplikację, a z drugiej, dających możliwość reprezentowania członków przez jeden podmiot (dotychczasowe ramy współpracy powodowały, że każdy z członków zrzeszeń np. euroregionów występował z osobna). Stosowania rozporządzenia wymaga w myśl art.16 ust.1 przepisów prawa krajowego państw członkowskich Unii, bowiem nie wszystkie jego postanowienia z uwagi na ich uniwersalność mogą być jednakowo w poszczególnych państwach zastosowane, ponadto zgodnie z art.8 rozporządzenia utworzenia każdego z EUWT wymaga zawarcia konwencji przez państwa członkowskiego, z których pochodzą członkowie ugrupowania, a wreszcie funkcjonowanie EUWT oparte jest na statucie przewidzianym w art.9.

Dla właściwego zastosowania przepisów rozporządzenia Komitet Regionów Unii Europejskiej na swoim 75 plenarnym posiedzeniu w dnia 18-19 czerwca 2008r. sformułował opinię o EUWT nazywając ją „nowym impetem dla terytorialnej współpracy w Europie”<sup>41</sup>, w której określił strategię działania na lata 2007-2013 wskazując zadania państw członkowskich (m.in. zobowiązując je do wprowadzenia niezbędnych regulacji krajowych pkt 31-46) i Komitetu Regionów (monitoring i kooperacja działań, stwarzania platformy wymiany doświadczeń, propozycje zmian legislacyjnych pkt 53-57).

Proces aplikacji nowego rozwiązania odbywa się w różnym tempie, na koniec sierpnia 2008r. na 27 krajów członkowskich UE 14 wprowadziło lub było w trakcie wprowadzania regulacji krajowych. Część uczyniła to już w 2007r., i tak, pierwszym

<sup>37</sup> Korczak, Nowacki 2008, s.338-345.

<sup>38</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. UE L 210 s.19).

<sup>39</sup> Chociaż, jak zaznacza Bussmann 2008, s.313-317, art.8 ust.1 traktatu z Karlsruhe przewiduje trzy rodzaje jednostek organizacyjnych: niemające osobowości prawnej (konferencje, grupy robocze, grupy badawcze i komitety koordynacyjne), posiadające osobowość prawną i zrzeszenia lokalne ds. współpracy, posiadające nie tylko osobowość prawną, ale i samodzielność finansową, to jednak w praktyce wykorzystane są najbardziej te pierwsze, ale też powstało 5 zrzeszeń. Co oznacza, iż już przed pojawieniem się EUWT takie możliwości w bilateralnych rozwiązaniach też miały miejsce, aczkolwiek nie w przypadku Polski, gdzie ustawa wrześniowa je wyklucza.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2004r. Nr 90, poz.864/2.

<sup>41</sup> Zob. dokument COTER-IV-014 European Union Committee of the Regions 74<sup>th</sup> Plenary session 18-19 June 2008 Opinion of the Committee of the Regions on European Grouping of Territorial Cooperation: new impetus for territorial cooperation in Europe – raport Mercedes Bresso (IT/PES), President of the Piedmont Region.

krajem, który przyjął przepisy, co prawda bardzo ogólnikowe i liberalne były Węgry - lipiec 2007, w Wielkiej Brytanii ustawa z 10 lipca 2007r. weszła w życie 1 sierpnia 2007, po nich Bułgaria podjęła stosowne przepisy 29 sierpnia 2007r., Portugalia opublikowała dekret 8 listopada 2007r., Grecja z dniem 23 listopada 2007r., również w listopadzie przepisy ustanowiła Rumunia. Natomiast pozostałe państwa w 2008r.: Hiszpania przyjęła dekret 18 stycznia 2008r., w Słowenia przepisy zostały przyjęte w marcu 2008r., we Francji ustawa z 3 kwietnia 2008r. weszła w życie 16 kwietnia, w Danii prawo z 30 kwietnia 2008r. weszło w życie 1 czerwca 2008r., na Słowacji przepisy weszły w życie w maju 2008r., Litwa przyjęła ustawę z dniem 15 maja 2008r., Estonia przyjęła z dniem 16 czerwca 2008r., Cypr 9 lipca 2008r. Jedynie dwa państwa zdecydowały się na klauzulę rozszerzającą uczestnictwo o podmioty pochodzące spoza Unii: Węgry - zgodnie z przyjętymi przepisami mogą być to wszelkie formy EUWT, niewykluczające uczestnictwa państw trzecich (spoza Unii) bez większego sprecyzowania ich statusu, natomiast Francja dopuszcza wyłącznie państwa będące członkami Rady Europy z nią graniczące, co w praktyce oznacza jedynie Szwajcarię. Bardzo różne są rozwiązania dotyczące statusu prawnego podmiotów tworzących ugrupowanie, a w związku tym i ugrupowania. Przeważa formuła organizacji typu non-profit (Grecja, Rumunia, Bułgaria) lub też publicznych (Litwa, Portugalia), pojawiają się też podmioty oparte na przepisach prawa cywilnego i handlowego (Cypr, Estonia), Rozbieżne jest podejście do udziału podmiotów z ograniczoną odpowiedzialnością (art.12 ust.2 rozporządzenia), bowiem, o ile na Węgrzech jednostki samorządu terytorialnego w ogóle mają odpowiedzialność ograniczoną (podczas gdy inne podmioty przystępujące do ugrupowań mogą nie mieć ograniczeń), podobnie jak na Litwie, o tyle przepisy Wlk. Brytanii wykluczają członkostwo podmiotów z ograniczoną odpowiedzialnością, podobnie w Bułgarii, a ustawa duńska wyklucza rejestrację EUWT z udziałem podmiotów z ograniczoną odpowiedzialnością. Do końca 2008r. zostały utworzone 3 ugrupowania (w większości przypadków w wyniku przekształcenia euroregionów w EUWT): Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (francusko-belgijskie), Euroregion Ister-Granum (węgiersko-słowackie) i Galicia-Northern Portugal Working community (hiszpańsko-portugalskie), zaś w trakcie powstawania były 4 dalsze: Greater Region (belgijsko-francusko-niemiecko-luksemburskie), Hospital Cerdanya (hiszpańsko-francuskie), Eurodistrict Oderland – Nadodrze (polsko-niemieckie) i Euroregion Villa Manin (włosko-austriacko-chorwacko-słoweńskie).

Polska aplikowała rozporządzenie ustawą z dnia 7 listopada 2008r.<sup>42</sup>, która weszła w życie z dniem 9 stycznia 2009r. Ustawa przewiduje możliwość wchodzenia do EUWT zarówno całego państwa (art.4) na mocy uchwały Rady Ministrów wskazującej ministra właściwego do reprezentowania państwa w ugrupowaniu, jak i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (art.5) na mocy uchwały organu stanowiącego danej jednostki podejmowanej bezwzględną większością głosów ustawowego składu tego organu, która wymaga zatwierdzenia w postaci zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych, finansów publicznych i rozwoju regionalnego (art.6). W odniesieniu zatem do jednostek samorządowych zastosowano zasady znane z dotychczas obowiązujących przepisów z 2000r. w zakresie przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności regionalnych i lokalnych, łącznie z utworzeniem stosownego Rejestru EUWT prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 2008r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. Nr 218, poz.1390).



(art.7), do którego wpisywane będą ugrupowania mające siedzibę na terenie Polski (art.8 ust.1), natomiast przynależność polskich samorządów do ugrupowań mających siedziby poza granicami kraju będzie jedynie podlegała zgłoszeniu ministrowi właściwemu ds. zagranicznych w zakresie przyjęcia konwencji, opublikowania statutu i dokonania rejestracji w kraju siedziby (art.15). Wpis do rejestru, odmowa dokonania wpisu, zmiany w rejestrze i wykreślenie z rejestru dokonywane będą w drodze decyzji organu rejestrowego (art.11).

W myśl przepisów ustawy ugrupowanie mające siedzibę na terenie Polski ma być podmiotem o statusie prawnym zbliżonym do stowarzyszenia z osobowością prawną, co wynika głównie z art.3 i 8 ust.2. Jego członkami poza jednostkami samorządu terytorialnego mogą być inne podmioty prawa publicznego w rozumieniu dyrektywy z 2004r.<sup>43</sup>, co daje bardzo szerokie spektrum, bowiem z analizy nie tylko art.1 ust.9 akapit 2, który stanowi iż „Podmiot prawa publicznego” oznacza każdy podmiot ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; posiadający osobowość prawną oraz finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; ale też załącznika nr III do dyrektywy wynika, iż mogą to być np.: uniwersytety i szkoły wyższe, państwowe i samorządowe instytucje kultury, publiczne muzea, placówki naukowe, itp.

Ustawa nie wprowadza nowych elementów do procedury powstawania EUWT ustalonej już w rozporządzeniu z 2006r., zatem zgodnie z jego art.4 przyszli członkowie ugrupowania powiadamiają państwo członkowskie, z godnie z prawem którego będzie utworzone, o swoim zamiarze uczestnictwa (zatem w przypadku polskich członków zastosowanie będzie miał art.5 i 6 ustawy) i przesyłają kopie projektu konwencji i statutu ugrupowania. Zgodnie z art.4 ust.3 rozporządzenia członkowi zgłaszającemu zamiar uczestnictwa w EUWT państwo siedziby udziela zgody lub odmawia z uzasadnieniem przyczyny. Przepisy ustawy nie są w tym zakresie precyzyjne, gdyż w art.5 ust.2 jest mowa o uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (trudno jest zakładać, że jest tu mowa o uchwale jednostki samorządu terytorialnego z innego państwa, bowiem o właściwości organów i formie prawnej podejmowania rozstrzygnięć decyduje ich prawo krajowe) lub decyzji podmiotu prawa publicznego (należy rozumieć, że użyto terminu „decyzja” w znaczeniu potocznym), które wchodzi w życie dopiero po uzyskaniu zgody, o której mowa w art.6 ust.1 i jedynie z tego fragmentu ust.2 tego przepisu, gdzie mowa o dokumentach sporządzonych w języku obcym domniemywać, iż organowi wyrażającemu zgodę przedkładane będą akty podmiotów zagranicznych zgłaszających chęć uczestnictwa w ugrupowaniu. Czy to jednak oznacza, że organ, o którym mowa w art.6 ustawy udziela bądź odmawia udzielenia zgody na uczestnictwo podmiotowi zagranicznemu w EUWT mającemu siedzibę w Polsce? Zgodnie z art.2 ust.1 lit.c rozporządzenia prawem właściwym w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem jest prawo państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, a w związku

---

<sup>43</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, str. 114; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 7, str. 132, z późn. zm.).

z tym, gdy w art.4 ust.1 pkt 1 rozporządzenia jest mowa powiadamianiu państwa członkowskiego, zgodnie z którego prawem utworzono EUWT o zamiarze członkostwa, to w myśl ust.2 właściwym do wyrażenia zgody będzie to państwo. Obecne brzmienie art.5 ust.2 i art.6 ustawy nie dają w tym zakresie jednoznacznej odpowiedzi, zaś w art.9 ust.2 pkt 4 ustawy wskazuje się, iż do zgłoszenia ugrupowania do rejestru dołączone są zgody na przystąpienie każdego z członków ugrupowania wydane zgodnie z art.4 ust.3 rozporządzenia, podczas gdy przepis ten wyraźnie odsyła do prawa krajowego. Nie jest możliwe uznanie za wyrażenie zgody postępowania w sprawie rejestracji, gdy organ rejestrowy wydaje decyzje o wpisie do rejestru, to nie wyraża tym samym zgodę na uczestnictwo podmiotów z państw innych, zaś wydając decyzję o odmowie dokonania wpisu nie może tym samym zgody tej nie wyrazić, bowiem, po pierwsze, warunek uzyskania zgody musi być spełniony przed zgłoszeniem do rejestru, pod drugie, organ rejestrowy może odmówić wpisu do rejestru jedynie z powodu nieuzupełnienia w terminie ustawowym braków lub dokonania czynności (art.9 ust.3).

Ustawa skorzystała z delegacji zawartej w art.12 ust.1 rozporządzenia i w art.12 ustaliła, iż obligatoryjnym elementem treści statutu EUWT muszą być postanowienia dotyczące jego likwidacji. Ustalono też zasady odpowiedzialności za zobowiązania EUWT z art.12 ust.2 akapit 2 rozporządzenia, a mianowicie, że ani Skarb Państwa w przypadku członkostwa Polski, ani jednostki samorządu terytorialnego, państwowe i samorządowe osoby prawne, nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego są członkiem (art.19). Wskazano organ publikacji ogłoszenia przez organ rejestrowy statutu i konwencji, którym w myśl art.13 jest Dziennik Urzędowy RP „Monitor Polski B”. Organ rejestrowy jest jednocześnie organem nadzoru nad działalnością ugrupowań (art.20), w zakresie jego kompetencji leży wykreślanie ugrupowania z rejestru, uchylanie decyzji o zgodzie na uczestnictwo w EUWT w stosunku do członka w przypadku zajścia przesłanek z art.13 ust.1 rozporządzenia (wykroczenia w działalności poza interes publiczny) oraz wyznaczenie likwidatora ugrupowania w razie wykreślenia go z rejestru (art.21).

W ramach EUWT polskie samorządy, wraz z partnerami innych państw UE, będą mogły realizować wspólne przedsięwzięcia o charakterze ponadnarodowym, korzystając z unijnych środków finansowych. Istotą tych ugrupowań nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, ale ułatwienie współpracy terytorialnej między ich członkami. Jak jednak będzie przebiegał proces aplikacji tych przepisów w praktycznym działaniu polskich samorządów trudno jest obecnie przewidzieć, jako że na razie ogłoszono jedynie przygotowania do utworzenia Eurodistrict Oderland Nadodrze, w skład którego ma wejść 25 polskich (województwo lubuskie) i niemieckich (Brandenburgia) gmin współpracujących już ze sobą od 2002r.<sup>44</sup>. Jest to zresztą kolejny przykład przekształcania euroregionu w EUWT, świadczący o tym, iż ugrupowania są kolejnym etapem w ewolucji form współdziałania samorządów różnych państw.

### **Bibliografia:**

Blumenwitz D., *Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen im Lichte des Staats- und Verfassungsrechts*, Bonn1980

---

<sup>44</sup> [http://www.mepfl.eu/upload/dossiers/20080701123542\\_EGTC\\_Draft\\_Report\\_090608\\_CdR.pdf](http://www.mepfl.eu/upload/dossiers/20080701123542_EGTC_Draft_Report_090608_CdR.pdf)  
4.2.3. Eurodistrict Oderland Nadodrze, s.66-69.

- Bussmann A., *Instrumenty współpracy transgranicznej w świetle międzynarodowego prawa publicznego (traktatu z Karlsruhe i prawa europejskiego* [w:] Nowacki K., Russano R. (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Kolonia Limited 2008
- Chapsal P., *Les collectivites territoriales en France*, Vuibert 2008
- Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997 Nr 10
- Czechowski P., Niewiadomski Z., *Administracyjno-prawne przesłanki komunalnej współpracy przygranicznej w Republiką Federalną Niemiec*, „Człowiek i Środowisko” 1992 Nr 16(1-2)
- Jeserich K., *Die deutsche Gemeinde*, Stuttgart-Berlin 1938
- Kołodziejki M., Szmigiel K., *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa w latach 2007-2013*, Warszawa 2004
- Korczak J., *W Niemczech* [w:] Jeżewski J. (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999
- Korczak J., Nowacki K., *Die kommunale Verbände und ihre Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Fragen* [w:] Albrecht E., Nowacki K. (Hrsg.), *Die grenzüberschreitende Beteiligung der Öffentlichkeit und von Behörden in Deutschland und Polen*, Berlin 2006
- Korczak J., Nowacki K., *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym. Euroregiony polskie* [w:] Nowacki K., Russano R. (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Kolonia Limited 2008
- Kusiak-Winter R., *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 53
- Kusiak-Winter R., *Umowa miast partnerskich* [w:] Boć J., Dziewięcka-Bokun L., *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008
- Malarski S., *Regiony i euroregiony, zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne*, Opole 2003
- Malendowski W., Szczepaniak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998
- Pagenkopf H., *Kommunalrecht*, Bd I, Köln 1975
- Pragier A., *Zarys skarbowości komunalnej. Część I*, Warszawa 1924
- Schenker M., *Das Recht der Gemeindeverbände*, St. Gallen 1986
- Zygierewicz A., *Związek Miast Bałtyckich*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja Nr 1117, styczeń 2005

**Jerzy Korczak**

**Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego  
na forum międzynarodowym**

Idea samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza autarkii czy autonomii, jednostki samorządu terytorialnego muszą ze sobą współdziałać z wielu powodów. Początki form współdziałania pojawiają się w XIX wiecznej Europie najwcześniej w Anglii, później w Niemczech i Francji. Zjawisko to nasila się w XX wieku, a szczególnego znaczenia nabiera po II wojnie światowej jako główne rozwiązanie organizacyjno-prawne w prowadzonych reformach terytorialnych i funkcjonalnych. We współczesnym świecie nie wystarcza już tylko współpraca między jednostkami w granicach własnego państwa, wykracza ona poza te granice.

Rozwój współpracy międzynarodowej, ponadgranicznej i transgranicznej, zależy do formalnoprawnych możliwości podejmowania przez społeczności lokalne i regionalne inicjatyw przekraczających granice państwowe. Formą najprostszą są umowy partnerskie między dwoma gminami lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Formą, która pojawiła się po raz pierwszy na pograniczu niemiecko-holenderskim w 1958r. pod nazwą Euregio, stał się euroregion – stowarzyszenie składające się z różnych typów jednostek położonych po obu stronach granicy dwóch państw, chociaż spotyka się euroregiony, w skład których wchodzi jednostki z 3 państw (Euroregion Nysa – Polska, Niemcy i Czechy, Euroregion Niemen – Polska, Litwa i Białoruś; Euroregion Moza – Niemcy, Holandia i Belgia) i większej liczby (Euroregion Karpacki skupia jednostki z Polski, Słowacji, Ukrainy, Węgier i Rumunii, a największy w Europie – Euroregion Bałtyk skupia jednostki z Polski, Litwy, Łotwy, Szwecji, Danii i obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej). Jednakże mimo popularności tych form nie były one w stanie rozwiązywać wszystkich problemów, z jakimi borykały się samorządy w obszarów nadgranicznych, zwłaszcza przy inwestycjach tzw. sieciowych jak np. wodociągi, kanalizacja, zbiorowy transport szynowy, ale też inwestycjach większych rozmiarów (tunele, mosty itp.). Podstawowym ich ograniczeniem był brak osobowości prawnej oraz brak zdolności tworzenia wspólnych jednostek organizacyjnych (np. przedsiębiorstw).

Najnowsze rozwiązanie wprowadzone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z 2006r. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, to forma współpracy po raz pierwszy pozwalająca utworzyć międzynarodowy podmiot prawa publicznego, który może przejąć od swoich uczestników ich zadania, otrzymać składniki ich mienia i tworzyć jednostki organizacyjne. Aplikowanie rozporządzenia jest przedsięwzięciem rozłożonym na lata i wymagającym w pierwszej kolejności przyjęcia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej odpowiednich konwencji krajowych, co w przypadku Polski nastąpiło w ustawie z dnia 7 listopada 2008r. W Europie można wskazać już pierwsze EUWT (francusko-belgijskie ze stycznia 2008r., węgiersko-słowackie z lipca 2008r.), co potwierdza realność pokładanych w tej formie nadziei.

Publikacja jest poświęcona analizie dotychczasowej ewolucji form współdziałania oraz krajowym uwarunkowaniom zastosowania EUWT.

Jerzy Korczak

**Evolution of the forms of cooperation between territorial self-government entities in the international forum**

The idea of independent functioning of territorial self-government entities does not denote their autarchy or autonomy. Entities of territorial self-government are forced to cooperate for many reasons. The initial forms of cooperation in question appeared in Europe in the 19<sup>th</sup> century: first in England, and later in Germany and France. The phenomenon took the momentum in 20<sup>th</sup> century, especially after the Second World War when it became the main organizational-legal solution for territorial and functional reforms undertaken at that time. In the contemporary world the cooperation crossed the national borders as confined to one state proved to be not sufficient.

The development of cross-border and transfrontier international cooperation depends on formal-legal possibilities of undertaking by local and regional communities initiatives crossing state borders. The simplest instrument is here a partnership contract between two municipalities or other entities of territorial self-government. Another instrument which appeared for the first time on the Dutch-German border in 1958 was an Euro-region (in the case in question Euroregion): society consisting of entities of different kind located on both sides of the national border, albeit there are Euro-regions comprising entities from three states (Euroregion Nysa: Poland – Czech Republic – Germany; Euroregion Niemen: Poland – Lithuania – Belarus; Euroregion Moza-Ren: Germany – Holland – Belgium) and even more (Euroregion Karpacki: Poland – Slovak Republic – Ukraine – Hungary – Romania; and the biggest in Europe Euroregion Bałtyk: Poland – Lithuania – Latvia – Sweden – Denmark – Russia's Kaliningrad enclave). In spite of the popularity of these forms of cooperation they were not able to resolve all problems territorial self-government entities are facing on either side of the national border, especially problems with network investments (water system, sewerage system, mass railway transportation) or just with large investments (tunnels, bridges and so on). The main limitations of these forms of cooperation lie in the lack of legal personality and the lack of capacity to create common organizational entities (for example undertakings).

The newest instrument in the discussed field – European grouping of territorial cooperation (EGTC) was introduced by the Regulation of the European Parliament and the Council in 2006. This instrument allows for the first time to set up international body with public law personality, which can carry out tasks given to it by its members, receive their property and establish organizational units. Applying the Regulation requires time and – mostly – Member States have to make such provisions as are appropriate to ensure the effective application of the Regulation, which in case of Poland took place in the Act of 7<sup>th</sup> of November 2008. The first EGTCs set up in Europe (French-Belgian in January 2008; Hungarian-Slovak in July 2008) conform hopes laid in this instrument. Author discusses in the paper evolution of the forms/instruments of territorial self-government cooperation with special attention to national conditionalities of effective applying EGTCs.

Jerzy Korczak  
dr nauk prawnych  
adiunkt  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski  
ul. Uniwersytecka 22/26  
50-145 Wrocław  
tel. 0713752213  
fax 0713752349  
e-mail: jerko@prawo.uni.wroc.pl