



Uniwersytet
Wrocławski

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

pod redakcją
Renaty Kusiak-Winter

Wrocław 2015

Współpraca transgraniczna w administracji publicznej

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 70

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

Współpraca transgraniczna w administracji publicznej

**pod redakcją
Renaty Kusiak-Winter**

Wrocław 2015

Komitet Redakcyjny

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

Recenzent: *prof. dr hab. Jolanta Blicharz*

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Dorota Sideropulu*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, Tomasz Kalota eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-01-1 (druk)

ISBN 978-83-65431-02-8 (pdf)

Spis treści

Przedmowa	9
WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA NA RZECZ SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH I REGIONALNYCH	
Agnieszka Chrisidu-Budnik Tożsamość współpracy transgranicznej w perspektywie sieciowej	13
Renata Kusiak-Winter Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego	27
Dominika Cendrowicz Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym – wybrane zagadnienia	43
Paulina Łazutka Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej	59
WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA DLA REALIZACJI UNIJNYCH POLITYK	
Adriana Kalicka-Mikołajczyk Współpraca transgraniczna pomiędzy Unią Europejską i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	77
Jakub Kociubiński Program transeuropejskich sieci transportowych jako szansa dla współpracy transgranicznej	95
Aleksandra Sus Endogeniczne wyróżniki kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi	109
Małgorzata Gielda Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej	121
Władysław Szmyt Definiowanie celów, metody argumentacji i uzasadnianie spodziewanych rezultatów w projektach realizowanych w latach 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Polska–Niemcy–Czechy)	141
TRANSGRANICZNE RELACJE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
Barbara Kowalczyk Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych	157
Justyna Bazylińska-Nagler Przygraniczna współpraca państw członkowskich UE w zakresie świadczenia usług zdrowotnych	167

Lidia Klat-Wertelecka	
Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych	187
Heike Grassl	
Zwischenstaatlicher Auskunftsaustausch in Steuersachen	201
Andrzej Huchla	
Opodatkowanie jako czynnik relacji przygranicznych	217
VARIA	
Karol Kiczka	
Działalność administracji publicznej w orzecznictwie sądowym	229
Marcin Miemieć	
Determinacja prawna współdziałania komunalnego w Niemczech	251
Artur Ławniczak	
Ponadnarodowa tożsamość Dolnego Śląska jako istotna przesłanka transgranicznej kooperacji	265
PODSUMOWANIE	
Renata Kusiak-Winter	
Kierunki badawcze dotyczące współpracy transgranicznej w administracji publicznej	279

Przedmowa

Zagadnienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych cieszy się od dłuższego czasu niesłabnącym zainteresowaniem. Powstają rozliczne studia z zakresu nauk administracyjnych, przygotowywane są specjalistyczne opinie w ramach *think-tanków*, w tej sprawie swoje stanowisko zajmują organizacje międzynarodowe i instytucje reprezentujące interesy regionów oraz gmin przygranicznych w Europie, zaś liczne konferencje i sympozja poświęcone tej tematyce stanowią platformę wymiany doświadczeń, opinii i poglądów. Wszystko to świadczy o znaczącej roli, jaką współpraca transgraniczna w administracji publicznej odgrywa nie tylko w procesie integracji Europy, ale przede wszystkim w realizacji zadań publicznych, które współcześnie mają wymiar przekraczający granice suwerennych państw.

Niniejsza monografia ma za zadanie ukazać aktualne kierunki rozwoju współpracy transgranicznej podmiotów publicznych w nieco szerszej perspektywie. W ostatnim czasie powstały cztery Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego. Stosunkowo niedawno rozpoczął się kolejny okres programowania funduszy unijnych na lata 2014–2020, wśród których istotną rolę odgrywają instrumenty finansowe realizowane ramach samodzielnego celu polityki spójności – Europejska Współpraca Terytorialna. Wymienione mechanizmy strukturalne oraz finansowe są skonstruowane specjalnie z myślą o współpracy na obszarach przygranicznych, jednak spojrzenie holistyczne nakazuje dodatkowo zwrócić uwagę na kierunki rozwoju wszelkich relacji transgranicznych w administracji niezależnie od ich umiejscowienia w bezpośredniej bliskości granicy państwowej. Są one nakierowane na tworzenie europejskiej czy międzynarodowej przestrzeni publicznej, zaś ich adekwatność jest w sposób szczególny zauważalna w regionach i gminach przygranicznych.

Książka jest adresowana do wszystkich zainteresowanych administratywistów – praktyków oraz naukowców – jak również studentów jako pomoc w procesie dydaktycznym. Współpraca transgraniczna jest bowiem jednym z elementów przedmiotów wykładowych na wydziałach prawa i administracji uniwersytetów oraz innych szkół wyższych.

Wszystkim Autorom tekstów – w przeważającej większości pracownikom naukowym Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego – składam bardzo serdeczne podziękowania za ważny oraz inspirujący wkład w ostateczny kształt niniejszej monografii. Równie serdecznie dziękuję pani prof. zw. dr hab. Jolancie Blicharz za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej książki. Wyrazy podziękowań należą się ponadto pani mgr Aleksandrze Dorywale za pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Renata Kusiak-Winter
październik 2015

Współpraca transgraniczna na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych

dr Agnieszka Chrisidu-Budnik
Instytut Nauk Administracyjnych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Tożsamość współpracy transgranicznej w perspektywie sieciowej

Streszczenie: Perspektywa sieci znajduje zastosowanie do analizy poszczególnych problemów badawczych w obrębie różnych dyscyplin naukowych. W ostatnich latach zaczyna być wykorzystywana do analizy współpracy transgranicznej. Celem artykułu jest zarysowanie podstaw optyki sieciowej i w tym kontekście procesu kształtowania tożsamości współpracy transgranicznej.

Słowa kluczowe: tożsamość, współpraca transgraniczna, sieć międzyorganizacyjna, kooperacja, umowy relacyjne.

The identity of cross-border cooperation from a network perspective

Abstract: The network perspective has been applied to a broad domain of substantive issues across multiple disciplines. In recent years, this perspective has been increasingly applied to the issue of cross-border cooperation. The main purpose of this article is to outline key network concepts and present the process of formation identity of this type of cooperation.

Key words: identity, cross-border cooperation, inter-organizational network, cooperation, relational contracts.

Wprowadzenie

Termin „tożsamość” pojawił się w naukach społecznych w pierwszym dwudziestolecu XX wieku w pracach chorwackiego prawnika i psychoanalityka Victora Tauska. Znaczenie tego pojęcia jako kategorii analitycznej rozpoczęło się jednak w latach 40. ubiegłego wieku dzięki rozwiniętej przez amerykańskiego psychoanalityka i psychologa Erika H. Eriksona koncepcji tożsamości¹. Tożsamość jako kategoria badawcza, początkowo utożsamiana z psychologią i psychoanalizą, stosunkowo szybko stała się przedmiotem badań intensywnie rozwijającej się dyscypliny naukowej – socjologii. Współcześnie kategoria tożsamości stosowana jest do analizy różnych sfer życia społecznego oraz obecna pozostaje w badaniach przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Kategoria tożsamości jako perspektywa oglądu badawczego, zaczyna być wykorzystywana

¹ L.J. Friedman, *Identity's Architect: A Biography of Erik H. Erikson*, Harvard University Press 2000, s. 94-95.

do analizy współpracy transgranicznej². Tożsamość współpracy transgranicznej stanowi tożsamość w wymiarze zbiorowym. Problematyka tożsamości zbiorowej (kolektywnej), która od ponad dwudziestu lat należy do najbardziej zyskujących na znaczeniu w naukach społecznych, stanowi odmienny od tożsamości indywidualnej obszar badań. W literaturze stosunkowo mało uwagi poświęca się szczególnemu przypadkowi tożsamości zbiorowej, jaką stanowi tożsamość współpracy transgranicznej. Celem artykułu jest zastosowanie pojęcia „tożsamości” do analizy współpracy transgranicznej prowadzonej przez jednostki samorządowe po obu stronach granicy państwowej, a bardziej precyzyjnie – do każdego wspólnie podjętego działania mającego na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń³.

1. Tożsamość

Tożsamość współpracy transgranicznej stanowi zmienną, negocjowaną ideę, tak zmienną jak względna swoboda kształtowania treści relacji zachodzących między uczestnikami takiej współpracy. Współcześnie trudno mówić o istnieniu w nauce precyzyjnego pojęcia tożsamości. Używa się go w szeroki i w miarę dowolny sposób w odniesieniu do rozmaitych kategorii. Termin tożsamość ma wiele znaczeń i różne zastosowanie w różnych dziedzinach nauki⁴. Zagadnienie tożsamości nie jest dziedziną prostych rozstrzygnięć terminologicznych. Na pojęcie tożsamości składają się dwa wymiary: podobieństwo i różnica. Chodzi, zatem o „refleksyjne poczucie własnej, szczególnej tożsamości, konstytuowanej wobec innych podmiotów w wymiarze podobieństwa i różnicy, bez którego podmiot nie wiedziałby, kim jest”⁵. Tożsamość to „cechy wyróżniające jednostki lub grupy, określające, kim lub czym jest ta jednostka lub grupa i co ma dla nich znaczenie”⁶. Obecny katalog źródeł tożsamości jest niezwykle zróżnicowany. Obok klasycznych źródeł tożsamości, jakimi są płeć, orientacja seksualna, religia, narodowość, etniczność, zaczynają pojawiać się nowe źródła, będące podstawą identyfikacji, nieznanymi lub

² Zob. J. Veemaa, *Internationalizing the Spatial Identity of Cross-Border Cooperation*, “European Planning Studies” 2012, vol. 20, no. 10, s. 1647 i n.; A. Schönwald, *Identities and Stereotypes in Cross-Border Regions*, [w:] A. Lechevalier, J. Wielgoch (ed.), *Borders and Border Regions in Europe: Changes, Challenges and Chances*, Wetzlar 2013, s. 121.

³ Art. 2 Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

⁴ W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, *Wpływ tożsamości organizacyjnej przedsiębiorstw, korporacji i organizacji sieciowych na zaufanie*, [w:] A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak (red.), *Relacje międzyorganizacyjne w naukach o zarządzaniu*, WoltersKluwer, Warszawa 2014, s. 481.

⁵ R. Jenkins, *Social Identity*, Routledge, London–New York 2008, s. 49.

⁶ A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 736.

słabo rozpoznawalnych w ubiegłym stuleciu tożsamości grupowych. Pojawianie się nieznanych wcześniej źródeł tożsamości jest wynikiem procesów modernizacji, globalizacji, integracji i cyfryzacji. Dostrzec można tożsamości, których podstawę stanowi identyfikacja z marką, technologią albo przynależność do nowych struktur społeczno-polityczno-gospodarczych. W obszarze funkcjonowania administracji publicznej widoczna staje się rosnąca rola autonomicznych układów samorządowych; rosnąca liczba zróżnicowanych zadań realizowanych jest w sieciach – grupach współzależnych instytucji skupiających przedstawicieli z różnych branż, sektorów i krajów⁷. Zasadne zatem staje się pytanie o tożsamość współpracy transgranicznej, która mieści się w ramach powyższych autonomicznych układów samorządowych.

2. Sieci międzyorganizacyjne

Tożsamość współpracy transgranicznej stanowi przypadek tożsamości grupowej, a jednocześnie postać sieci międzyorganizacyjnej. Istotą współpracy transgranicznej jest bowiem tworzenie sieci relacji, dzięki którym wytworzy się stała współpraca na szczeblu lokalnym i regionalnym, w sferze kulturalnej, społecznej, gospodarczej oraz nastąpi wzrost wzajemnego zaufania partnerów współpracy⁸. Sieci międzyorganizacyjne stanowią agregat różnego rodzaju grup społecznych (jednostek samorządowych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw itp.)⁹, a więc w ich przypadku nie można mówić o tożsamości indywidualnej, sieci nie posiadają świadomości siebie w takim samym stopniu i znaczeniu jak pojedyncza organizacja¹⁰. Sieć międzyorganizacyjną tworzy dowolna liczba podmiotów, wyodrębnionych na podstawie formalnych lub nieformalnych kryteriów przynależności, mających poczucie wspólnoty z innymi uczestnikami sieci i/lub takich podmiotów, między którymi zachodzą relacje o względnie stałych wzorcach. Powyższe dwa kryteria pozwalają nawiązać do typologii sieci międzyorganizacyjnych,

⁷ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, WoltersKluwer, Warszawa 2013, s. 124.

⁸ E. Szadkowska, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 16.

⁹ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 86.

¹⁰ W kulturze Zachodu ukonstytuowanie się tożsamości indywidualnej ma swój początek w rzymskiej koncepcji „persony” związanej z nadaniem jej określonego statusu prawnego; S. Rudnicki, *Ciało i tożsamość w internecie*, Scholar, Warszawa 2013, s. 30. Ukonstytuowanie się tożsamości zbiorowej sięga czasów greckich *polis*, które działały w warunkach jednoczesnej rywalizacji i współpracy. *Polis* stanowiły samodzielne miasta-państwa, które nie tylko rywalizowały między sobą, ale także prowadziły wojny. Dążenie do zachowania niezależności i przewagi nie wykluczało wchodzenia w różne sojusze wojskowe (*symmachie*), do obrony przed wrogiem (np. w okresie wojen z Persami) oraz w związki (np. zorganizowany przez Spartę Związek Peloponeski); I. Malkin, Ch. Constantakopoulou, K. Panagopoulou, *Greek and Roman Networks in the Mediterranean*, Routledge, London–New York 2013, *passim*.

dokonanej przez Hite'a i Hesterly'ego¹¹. Wyodrębnili oni dwie kategorie: sieci oparte na tożsamości (*identity – based networks*) oraz sieci oparte na kalkulacji (*calculation – based networks*). Sieci oparte na tożsamości zbudowane są na silnym poczuciu wspólnoty, która formowana jest w dwóch etapach. Etap pierwszy tworzy subiektywnie podzielane, względnie jednolite postrzeganie sieci międzyorganizacyjnej, zawierające się w identyfikacjach uczestników sieć tworzących. W każdej z tych pojedynczych identyfikacji zawierają się podobne elementy, a więc po pierwsze – elementy charakterystyczne i specyficzne tylko dla konkretnej sieci międzyorganizacyjnej budujące jej „ja” (sfera *sameness*), a po drugie – elementy odróżniające tę sieć od innych sieci międzyorganizacyjnych (sfera *distinctiveness*). Etap drugi – najistotniejszy dla kształtowania się tożsamości sieci – to okres, w którym subiektywnie podzielana świadomość przekształca się w obiektywną świadomość uczestników sieci, tzn. ulega rozszerzeniu o dodatkowe poczucie wspólnoty odnoszące się do ich poczucia przynależności do pewnej całości o charakterze ponadjednostkowym¹². Źródłem poczucia wspólnoty w sieci opartej na tożsamości jest tzw. rdzeń tożsamości sieci, określane także mianem rdzenia współpracy transgranicznej. Rdzeń sieci to organizator sieci – podmiot generujący jej model funkcjonowania, interpretujący kontekst działania, koordynujący i korygujący działania uczestników sieci, kreujący charakterystyczne dla sieci wzorce relacji. Subiektywna identyfikacja uczestników sieci (współpracy transgranicznej) oparta na więziach horyzontalnych oraz wertykalnych. Więzy horyzontalne stanowią relacje nawiązywane przez mieszkańców po obu stronach granicy. Tworzone są one oddolnie, a ich natężenie i jakość we wczesnej fazie rozwoju są wynikiem percepcji granicy. Granica nie jest postrzegana przez mieszkańców jako bariera utrudniająca współpracę, ale jako szansa na rozwój i źródło zasobów, które mogą im przynosić potencjalne korzyści¹³. Więzy horyzontalne tworzą również relacje, które budują przedstawiciele władz samorządowych po obu stronach granicy. Trwałość relacji między władzami samorządowymi, ich natężenie, identyfikacja wspólnych celów oraz dostrzeżenie współzależności w osiągnięciu rzeczonych celów może doprowadzić do ukonstytuowania rdzenia sieci. Wówczas dochodzi do instytucjonalizacji więzi wertykalnych, których treść kształtowana jest przez rdzeń sieci. Więzy wertykalne, nakładając się na więzi horyzontalne, prowadzą do intensyfikacji i ukierunkowania na nowe sfery aktywności – rozpoznane przez rdzeń współpracy transgranicznej, a niedostrzegane przez samych mieszkańców jednostek przygranicznych. Jakość więzi horyzontalnych

¹¹ J.M. Hite, W.S. Hesterly, *The Evolution of Firm Networks: From Emergence to Early Growth of the Firm*, „Strategic Management Journal” 2001, vol. 22, no. 3, s. 275–286.

¹² A. Lis, A. Lis, *Tożsamość struktur klastrów – rozważania teoretyczne i praktyczne implikacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 1, s. 30–31.

¹³ Zob. A. Raczyk, S. Dołzbłasz, M. Lesniak-Johann, *Relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim*, Wydawnictwo Gaskor, Wrocław 2012, *passim*.

i wertykalnych jest funkcją natężenia kapitału społecznego w przygranicznych jednostkach samorządowych¹⁴. Podział na więzi horyzontalne i wertykalne nawiązuje do obecnej w literaturze przedmiotu problematyki podstaw kapitału społecznego. Wyróżnia się dwa podejścia: oddolne (tzw. *bottom-up*), określane także mianem podejścia emergentnego, oraz odgórne (tzw. *top-down*), określanego również jako podejście synoptyczne. Pierwszy z przypadków odnosi się do procesu tworzenia kapitału społecznego przez społeczeństwo obywatelskie, natomiast drugi do procesów związanych z kształtowaniem zasobów kapitału społecznego przez instytucje państwowe. Zgodnie z ujęciem instytucjonalno-stukturalnym źródeł kapitału społecznego należy poszukiwać w aktywności władz działających w imieniu państwa, zaś istotnym wyzwaniem jest zdolność wytwarzania przez państwo zgeneralizowanego zaufania oraz działania w sposób godny zaufania¹⁵. Analogicznie, fundament kapitału społecznego stanowi wiarygodność władz samorządowych (zasób) oraz zaufanie mieszkańców do władz samorządowych działających w ich imieniu (postawa)¹⁶. Wiarygodność i zaufanie tworzą swoisty kapitał pomostowy, który uwiarygodnia działania rdzenia sieci i umożliwia skuteczną implementację strategii współpracy. Etap przekształcania się subiektywnie postrzeganej tożsamości w świadomość obiektywną polega na wykształceniu się tego charakteru więzi między wszystkimi uczestnikami współpracy transgranicznej. Obiektywne poczucie wspólnoty jest konstrukcją opartą na mechanizmie *inside-out* oraz *outside-in*¹⁷. Mechanizm *inside-out* stanowi identyfikacja tożsamości współpracy transgranicznej przez jej uczestników; mechanizm *outside-in* odzwierciedla rozpoznawanie tożsamości współpracy transgranicznej przez jej otoczenie. Zestawienie mechanizmów *inside-in* i *outside-in* ze sferą *sameness* i *distinctiveness* pozwala skonstruować cztery obszary tożsamości współpracy transgranicznej (rys. 1). Model tożsamości współpracy transgranicznej należy rozpatrywać w perspektywie problematyki granic sieci międzyorganizacyjnych, rozumianej jako mechanizm wyodrębnienia agregatu grup społecznych

¹⁴ Coraz częściej dostrzega się, że zadaniem samorządu terytorialnego, oprócz zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez dostarczanie im rozmaitych dóbr publicznych, jest wzmocnienie potencjału określonego systemu społecznego przez kreowanie kapitału społecznego; zob. M. Stepień, *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 180–181; H. Coffé, B. Geys, *Institutional Performance and Social Capital: An Application to the Local Government Level*, "Journal Of Urban Affairs" 2005, vol. 27, no. 5, s. 485 i n.; M. Warner, *Building Social Capital: The Role of Local Government*, "Journal of Socio-Economics" 2001, vol. 30, no. 2, s. 187 i n.; J. Wallis, B. Dollery, *Social Capital and Local Government Capacity*, "Australian Journal of Public Administration" 2002, vol. 61, no. 3, s. 76 i n.; J. Morphet, *Modern Local Government*, Sage Publication, London 2008, s. 8.

¹⁵ M. Klimowicz, W. Bokajło, *Kapitał społeczny a dobra publiczne*, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, CeDEWu.pl, Warszawa 2010, s. 108.

¹⁶ Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych*, [w:] J. Skalik, A. Barabasz (red.), *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 63 i n.

¹⁷ J. Bruner, *Acts of Meaning*, Harvard University Press, Cambridge 1990, *passim*.

z otoczenia. W literaturze przedmiotu zbieg problemu tożsamości sieci z wyznaczaniem jej granic został już dostrzeżony¹⁸. Granice sieci mieszczą się tam, gdzie kończy się obiektywne poczucie jej tożsamości. Model tożsamości sieci międzyorganizacyjnej pozwala również odnieść się do zagadnienia świadomości (postrzegania, doznawania) uczestnictwa w sieci (*sense of belonging*)¹⁹.

Rys. 1. Obszary tożsamości współpracy transgranicznej

	<i>Sameness</i>	<i>Distinctiveness</i>
<i>Inside-out</i>	<i>know-how</i> , misja, wzorce interakcji, system organizacyjny, procedury, system komunikacji, metodyka wprowadzania zmian, specyfika wykonywania zadań publicznych	strategia, cele działania, skala działania, unikalność współpracy, efekty współpracy
<i>Outside-in</i>	sposób, jakość, kompleksowość realizacji zadań publicznych, standardy działania, stabilność funkcjonowania	<i>public relations</i> , finanse, sprawność współdziałania (ekonomiczna, społeczna)

Źródło: opracowanie własne.

Sieci oparte na tożsamości oraz sieci oparte na kalkulacji można traktować jako konstrukcje antynomiczne i rzeczywiście w obszarze współpracy transgranicznej bywają postrzegane jako dwa różne typy współdziałania. Decydujący jest tu zamiar strategiczny podmiotów kreujących sieć; czy chcą one stworzyć współpracę opartą na tożsamości i pełnić rolę rdzenia sieci; czy też władze określonej jednostki samorządowej identyfikują konkretne cele/problemy i uznają, że mogą być one bardziej ekonomicznie osiągnięte/rozwiązane w ramach współpracy transgranicznej. Obserwacja praktyki współpracy transgranicznej uzasadnia konstatację, że w sieciach opartych na kalkulacji brak jest rdzenia sieci. Współpraca jest inicjowana przez władze określonej jednostki samorządowej, która przejmuje na siebie ciężar opracowania strategii, natomiast pozostali uczestnicy współpracy transgranicznej odpowiedzialni są za jej wdrożenie. We współpracy transgranicznej opartej na kalkulacji strategia jest wyłącznie postrzegana jako plan działania. Istnieje przeświadczenie, że stworzenie optymalnego planu stanowi warunek wystarczający dla uruchomienia sprawnej współpracy transgranicznej. W sieciach opartych na tożsamości strategia stanowi wyraz współpracy władz samorządowych tworzących rdzeń sieci, traktowana jest nie tylko jako plan działania, ale także jako możliwie trwałe wzorce współdziałania. Podstawowe różnice pomiędzy współpracą transgraniczną opartą na tożsamości i współpracą transgraniczną opartą na kalkulacji zawarte zostały w tabeli 1.

¹⁸ F.M. Santos, K.M. Eisenhardt, *Organizational Boundaries and Theories of Organization*, "Organization Science" 2005, vol. 16, no. 5, s. 491–508.

¹⁹ L. Huemer, *Balancing Between Stability and Variety: Identity and Trust Trade-offs in Networks*, "Industrial Marketing Management" 2004, vol. 33, no. 3, s. 255.

Tab. 1 Tożsamość versus kalkulacja

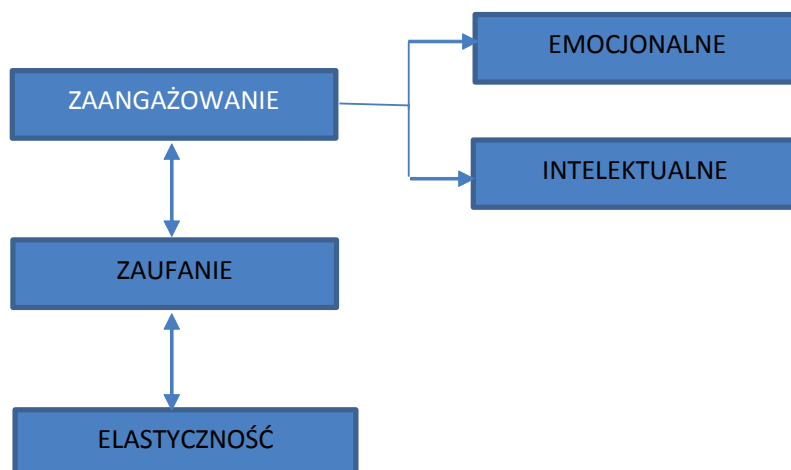
Kryteria wyodrębnienia	Tożsamość	Kalkulacja
Podmiot generujący strategię	Rdzeń sieci (władze samorządowe stron współpracy transgranicznej)	Władza samorządowa (jedna ze stron współpracy transgranicznej)
Funkcja strategii	Plan działania i trwały wzorzec współpracy	Plan działania
Aktywność	Rdzeń sieci odpowiada za stworzenie i implementację strategii	Władza samorządowa jednej ze stron współpracy odpowiada za stworzenie strategii. Implementacja (warunki, zasady) należy do kompetencji pozostałych stron współpracy
Dominujący typ więzi	Horyzontalne i wertykalne	Horyzontalne
Waga więzi	Formalne i nieformalne	Formalne

Źródło: opracowanie własne.

3. Strategia

Strategia współpracy transgranicznej skoncentrowana jest na identyfikacji i realizacji wspólnych inicjatyw służących całemu obszarowi rozdzielonemu granicą. Jak już wspomniano, w sieciach opartych na tożsamości stanowi ona nie tylko plan działania, ale jest traktowana jako trwały wzorzec działania, który może być modyfikowany do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Obserwacja praktyki funkcjonowania współpracy transgranicznej pozwala wyodrębnić trzy uwarunkowania budowy i implementacji strategii, przyczyniające się do kształtowania tożsamości (rys. 2).

Rys. 2. Uwarunkowania budowy i implementacji strategii



Źródło: opracowanie własne.

Proces tworzenia i implementacji strategii stanowi wyzwanie dla wszystkich stron współpracy. Strategia współpracy transgranicznej nie może przybierać klasycznej formy – dokumentu stworzonego na potrzeby planowania dla zwartego i w miarę jednolitego układu administracyjnego, a posiadać charakter funkcjonalny i stanowić próbę spójnego zestawienia idei, celów i propozycji rozwoju dla całego obszaru transgranicznego. Dlatego u podstaw tworzenia strategii powinna tkwić inicjatywa wszystkich stron współpracy, chodzi o rzeczywiste, a nie tylko formalne zaangażowanie²⁰. Emocjonalny i intelektualny wymiar zaangażowania jest warunkiem identyfikacji ze strategią, która prowadzi do akceptacji celów i wartości zawartych w strategii, a także wysiłku na rzecz jej sprawnego wdrożenia. Zasobem, który wzmacnia zaangażowanie uczestników współpracy transgranicznej, jest zaufanie. Termin „zaufanie” obecny jest w różnych dyscyplinach naukowych – niestety, o różnych znaczeniach. Według D. Gambetty’ego zaufanie polega na subiektywnie ocenianym prawdopodobieństwie, że druga strona współpracy będzie zachowywać się w określony sposób (zgodny z oczekiwaniami ufającego). Zaufanie jest wyrazem przypuszczenia podmiotu ufającego, że podmiot obdarzony zaufaniem będzie działał w interesie tego pierwszego lub przynajmniej powstrzyma się od działań, które by interes podmiotu udzielającego zaufania naruszały²¹. Hardin interpretuje zaufanie jako mechanizm „zawartego interesu” (*encapsulated interest*) – adresat zaufania ma interes w utrzymywaniu pozytywnych relacji z podmiotem udzielającym zaufania i interes ten jest dla niej motywatorem do bycia podmiotem godnym zaufania, do uwzględniania i spełniania oczekiwań podmiotu ufającego²². W literaturze przedmiotu zaufanie bywa także postrzegane jako oczekiwanie, że strona, której udzielono zaufania, nie będzie angażować się w oportunistyczne działania, także w sytuacji wystąpienia sprzyjających okoliczności i bodźców dla podjęcia działań oportunistycznych²³. Zaufanie tworzą pozytywne oczekiwania dotyczące intencji drugiej strony w sytuacji możliwości ich nadużycia²⁴. Rozpoznanie sposobów rozumienia terminu „zaufanie” stwarza sposobność wyodrębnienia dwóch czynników tworzących tzw. kontekst zaufania. Pierwszy – to ryzyko, które stanowi postrzegane i szacowane przez decydenta (podmiot udzielający zaufania) prawdopodobieństwo straty, która może, ale nie musi się urzeczywistnić²⁵.

²⁰ J.P. Meyer, N.J. Allen, *A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment*, “Human Resource Management Review” 1991, vol. 1, no. 1, s. 61 i n.

²¹ D. Gambetta, *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Basil Blackwell, Oxford 1998, s. 217.

²² R. Hardin, *Zaufanie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 44.

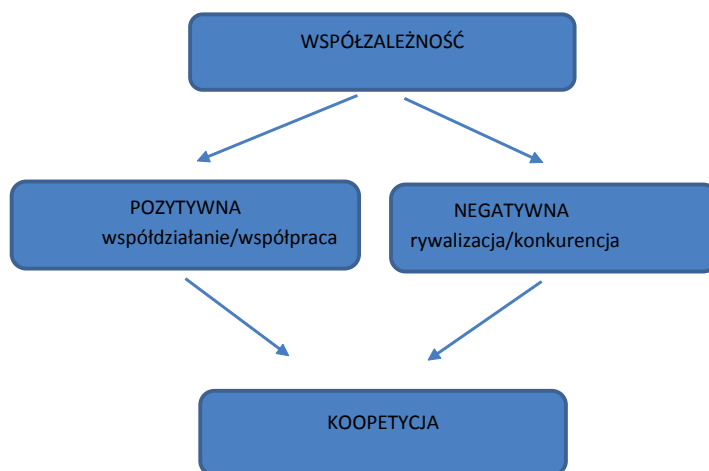
²³ B. Nooteboom, *Forms, Sources and Processes of Trust*, [w:] R. Bachmann, A. Zaheer (ed.), *Handbook of Trust Research*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, s. 247 i n.

²⁴ E. Choudhury, *Trust in Administration: An Integrative Approach to Optimal Trust*, “Administration and Society” 2008, vol. 40, no. 6, s. 586 i n.

²⁵ T.H. Chiles, J.F. McMackin, *Integrating Variable Risk Preference, Trust, and Transaction Cost Economics*, “Academy of Management Review” 1996, vol. 21, no. 1, s. 73 i n.; K.R. MacCrimmon, D.A. Wehrung,

Drugi – stanowi współzależność, która polega na tym, że cele stron relacji zaufania nie mogą być osiągnięte bez obopólnego polegania na sobie. Dostrzeganie wspólnych celów, których realizacja przyczyni się do poprawy jakości życia mieszkańców całego obszaru transgranicznego, połączona z silnym zaangażowaniem w ich osiągnięcie stanowi źródło współzależności. Pod koniec lat 40. XX wieku amerykański psycholog społeczny M. Deutsch w swojej teorii współzależności społecznej wyodrębnił dwa rodzaje współzależności; współzależność pozytywną, której przejawem jest współpraca, współdziałanie oraz współzależność negatywną, której wyrazem jest rywalizacja, konkurencja²⁶. Współcześnie dostrzega się trzeci rodzaj współzależności, który charakteryzuje jednoczesne występowanie współpracy i konkurencji między tymi samymi podmiotami. Ten typ współzależności określa się mianem koopetycji (rys. 3)²⁷. Koopetycja jest formą osiągania porozumienia zawierającą elementy współpracy (obie strony szukają porozumienia – zapewnienie zbieżności celów układu – koordynacja działań) i konkurencji (obie strony starają się uzyskać najlepszy dla nich rezultat²⁸).

Rys. 3. Współzależność we współpracy transgranicznej



Źródło: opracowanie własne.

Elastyczność polega na umiejętności dostosowywania strategii przez rdzeń współpracy transgranicznej do uwarunkowań zewnętrznych (prawnych, gospodarczych, społecznych itp.) oraz potencjału endogenicznego. Oznacza to konieczność monitorowania implementacji strategii oraz w zależności od potrzeb – dokonywania jej aktualizacji.

Taking Risks: The Management of Uncertainty, Free Press, New York 1986, *passim*.

²⁶ M. Deutsch, *A Theory of Cooperation and Competition*, "Human Relations" 1949, vol. 2, s. 12 i n.

²⁷ Zob. A. Raczyk, S. Dołzbłasz, *Transgraniczne relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 53–62.

²⁸ E. Stańczyk-Hugiet, *Dynamika strategiczna w ujęciu ewolucyjnym*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 91.

Elastyczność w funkcjonowaniu sieci opartych na tożsamości związana jest ze schematem T. Parsonsa AGIL (*adaptation, goalattainment, integration, latency*)²⁹. Każda sieć, aby zachować elastyczność, musi realizować cztery funkcje:

1. Adaptacja (do otoczenia),
2. Osiąganie celu (sposób zorganizowania zasobów),
3. Integracja (sposoby wewnętrznej integracji i sposoby radzenia sobie ze zmianami w otoczeniu),
4. Utajnienie (jednoczesne kultywowanie i gotowość do modyfikacji wzorców postępowania, procedur, które pozwalają na zachowanie równowagi z otoczeniem).

4. Umowy relacyjne we współpracy transgranicznej

Teoria umów relacyjnych nawiązuje do stwierdzenia E. Durkheima „W kontrakcie nie wszystko jest kontraktem”. Podwaliny dla rozwoju teorii kontraktów relacyjnych stworzył S. Macaulay³⁰, którą rozwinął I. MacNeil uważany za twórcę terminu „umowy relacyjne”³¹. Teoria kontraktów relacyjnych została precyzyjnie umówiona i poddana krytyce w angloamerykańskiej literaturze przedmiotu. Zmieniające się realia życia, globalizacja gospodarki oraz przenikanie się pomiędzy państwami wszelkich aspektów współczesnego życia sprawiają „przesiákanie” polskiej teorii kontraktowej koncepcjami anglosaskimi, które sukcesywnie zdobywają coraz większą popularność³². Jednak teoria kontraktów relacyjnych jest najmniej rozpoznaną w polskiej literaturze ekonomicznej i prawniczej konstrukcją, co może prowadzić do nieporozumień, błędów i wypaczeń. Wydaje się, że najbardziej precyzyjnie odzwierciedlił naturę umów relacyjnych P. Machnikowski. Umowy relacyjne to „stosunki oparte na osobistym zaufaniu, czyli takie, w których wybór partnera współpracy odbywa się ze względu na wiążący go z nim indywidualny stosunek zaufania, albo też stosunek ten wytworzył się w toku trwałej relacji

²⁹ J.J. Chriss, *The Functions Of The Social Bond*, “The Sociological Quarterly” 2007, vol. 48, no. 4, s. 698–712; J.C. Alexander, *The Modern Reconstruction of Classical Thought: Talcott Parsons*, Routledge, London–New York 2014, *passim*.

³⁰ W latach 60. XX wieku Macaulay, badając transakcje biznesowe, doszedł do wniosku, że są one w mniejszym stopniu sformalizowane i w większym stopniu „rozmyte” w stosunku do ówczesnych teorii tworzonych na gruncie ekonomii i prawa. Macaulay twierdził, że przedsiębiorcy nie wykorzystują rygorystycznie prawnych mechanizmów egzekwowania obowiązków stron umowy, a mechanizmy prawne skłonni są zastępować negocjacjami. Tym samym Macaulay w pewnym zakresie podważył funkcje kontaktu jako środka budowy zaufania i dostrzegł znaczenie deliberacji, która jest w znacznym stopniu realizowana w sposób nieformalny – w obrębie wielostronnych relacji; zob. S. Macaulay, *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, “American Society Review” 1963, vol. 28, s. 55 i n.

³¹ I.R. Macneil, *The Relational Theory of Contract: Selected Works of Ian Macneil*, London 2001, *passim*.

³² M. Łolik, *Współczesne prawo kontraktów – wybrane zagadnienia*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 3.

kontraktowej”³³. Badania Macaulaya uruchomiły na gruncie amerykańskiej nauki prawa poszukiwania sposobów naukowej identyfikacji różnego typu umów rynkowych³⁴. Wynikiem owych poszukiwań badawczych było właśnie wyłonienie się na gruncie nauk prawnych teorii umów relacyjnych. Od lat 90. XX wieku teorię umów relacyjnych zaczęto wykorzystywać w naukach administracyjnych do wyjaśniania mechanizmów kontraktowania wykonywania zadań publicznych³⁵. Współcześnie teoria umów relacyjnych jest również wykorzystywana do objaśniania rozmaitych relacji współdziałania w sektorze publicznym³⁶. W artykule celowo pominięto problematykę uwarunkowań prawnych i znaczenia formalizacji w kształtowaniu współpracy transgranicznej. Formalizacja jest procesem porządkującym współpracę transgraniczną, może być istotnym elementem dywersyfikowania ryzyka i poprawy koordynacji działań. Jednocześnie wysoki stopień sformalizowania ogranicza funkcję adaptacyjną, nie pozwalając na elastyczne dostosowywanie się do zmieniających się warunków w drodze kształtowania form i zakresu współpracy transgranicznej. Jednym z instrumentów pozwalających zredukować formalizację współpracy są właśnie umowy relacyjne. Przedstawiciele teorii kontraktów relacyjnych podkreślają, że wysoki stopień sformalizowania współpracy może podważać jakość relacji między stronami współpracy. Świadczyć bowiem może o braku zaufania lub utrudniać powstanie relacji zaufania między partnerami. Dlatego formalizacja bywa postrzegana jako antyteza zaufania³⁷. Wydaje się, że jest to jednak pogląd zbyt daleko idący; formalizacja współpracy jednocześnie może być postrzegana jako przejaw wzajemnej lojalności partnerów³⁸. We współpracy transgranicznej chodzi zatem o zachowanie równowagi między formalizacją a zaufaniem. Tworzenie kontraktów relacyjnych w ramach długoterminowych, powtarzalnych relacji polega na świadomym pozostawieniu pewnego niedoformalizowanego obszaru, który traktowany jest jako mechanizm adaptacyjny, za pomocą którego dokonywana jest wymiana i tworzy się sieć współzależności. W tym niedoformalizowanym obszarze współdziałania dominuje zasada wzajemności (*reciprocity*), która dotyczy korzyści, które odnosi partner współpracy, czując się

³³ P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 105.

³⁴ Zob. I.R. Macneil, *The Many Futures of Contracts*, “Southern California Law Review” 1974, vol. 11, s. 691 i n.; Ch.J. Goetz, R.E. Scott, *Principles of Relational Contracts*, “Virginia Law Review” 1981, vol. 67, no. 6, s. 1089.

³⁵ A.M. Bertelli, C.R. Smith, *Relational Contracting and Network Management*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2010, vol. 20, no. 1, s. 21–40.

³⁶ D.M. Van Slyke, *Collaboration and Relational Contracting*, [w:] R. O’Leary, L.B. Bingham (ed.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for Twenty-first Century*, Georgetown University Press, Washington 2009, s. 145 i n.

³⁷ R.C. Solomon, F. Flores, *Building Trust: in Business, Politics, Relationships and Life*, Oxford University Press 2001, s. 63.

³⁸ F.B. Cross, *Law and Trust*, “Georgetown Law Journal” 2005, no. 64, s. 1513.

zobowiązany do odwzajemniania się³⁹. W pierwszej kolejności właśnie w tym niedoformalizowanym, opartym na zasadzie wzajemności obszarze dochodzi do wykształcenia się tożsamości współpracy transgranicznej.

Podsumowanie

Zasygnalizowana w powyższym artykule problematyka dotyczy zagadnień słabo rozpoznanych w literaturze przedmiotu. Niewątpliwie jednym z warunków trwania każdej grupy społecznej jest formalizacja, ale także wykształcenie się wśród podmiotów ją tworzących świadomości dotyczącej przynależności do całości, wyodrębnienie charakterystycznych więzi i stałych wzorców interakcji. We współpracy transgranicznej tworzenie i rozpowszechnienie własnej tożsamości jest procesem rozłożonym w czasie, który wzmacniać mogą działania władz samorządowych. Jednym z przejawów takiej aktywności są wysiłki zmierzające do utworzenia strategii oraz do zaimplementowania jej, z którą będą identyfikowali się partnerzy po obu stornach granicy. Strategia jest podstawowym instrumentem, który daje możliwość stworzenia własnej i niepowtarzalnej tożsamości.

Literatura

- Alexander J.C., *The Modern Reconstruction of Classical Thought: Talcott Parsons*, Routledge, London–New York 2014.
- Bertelli A.M., Smith C.R., *Relational Contracting and Network Management*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2010, vol. 20, no. 1.
- Bruner J., *Acts of Meaning*, Harvard University Press, Cambridge 1990.
- Chiles T.H., McMackin J.F., *Integrating Variable Risk Preference, Trust, and Transaction Cost Economics*, “Academy of Management Review” 1996, vol. 21, no. 1.
- Choudhury E., *Trust in Administration: An Integrative Approach to Optimal Trust*, “Administration and Society” 2008, vol. 40, no. 6.
- Chrisidu-Budnik A., *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych*, [w:] J. Skalik, A. Barabasz (red.), *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.
- Chriss J.J., *The Functions of the Social Bond*, “The Sociological Quarterly” 2007, vol. 48, no. 4.

³⁹ Por. E. Stańczyk-Hugiet, *op. cit.*, s. 68.

- Coffé H., Geys B., *Institutional Performance and Social Capital: An Application to the Local Government Level*, "Journal Of Urban Affairs" 2005, vol. 27, no. 5.
- Cross F.B., *Law and Trust*, "Georgetown Law Journal" 2005, no. 64.
- Deutsch M., *A Theory of Cooperation and Competition*, "Human Relations" 1949, no. 2.
- Friedman L.J., *Identity's Architect: A Biography of Erik H. Erikson*, Harvard University Press 2000.
- Gambetta D., *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Basil Blackwell, Oxford 1998.
- Giddens A., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Goetz Ch.J., Scott R.E., *Principles of Relational Contracts*, "Virginia Law Review" 1981, vol. 67, no. 6.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Wpływ tożsamości organizacyjnej przedsiębiorstw, korporacji i organizacji sieciowych na zaufanie*, [w:] A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak (red.), *Relacje międzyorganizacyjne w naukach o zarządzaniu*, WoltersKluwer, Warszawa 2014.
- Hardin R., *Zaufanie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009.
- Hite J.M., Hesterly W.S., *The Evolution of Firm Networks: From Emergence to Early Growth of the Firm*, "Strategic Management Journal" 2001, vol. 22, no. 3.
- Huemer L., *Balancing Between Stability and Variety: Identity and Trust Trade-offs in Networks*, "Industrial Marketing Management" 2004, vol. 33, no. 3.
- Jenkins R., *Social Identity*, Routledge, London-New York 2008.
- Klimowicz M., Bokajło W., *Kapitał społeczny a dobra publiczne*, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, CeDEWu.pl, Warszawa 2010.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, WoltersKluwer, Warszawa 2013.
- Łolik M., *Współczesne prawo kontraktów – wybrane zagadnienia*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Lis A., Lis A., *Tożsamość struktur klastrów – rozważania teoretyczne i praktyczne implikacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 1.
- Macaulay S., *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, „American Society Review” 1963, vol. 802.
- Machnikowski P., *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011.
- Macneil I.R., *The Many Futures of Contracts*, "Southern California Law Review" 1974.
- Macneil I.R., *The Relational Theory of Contract: Selected Works of Ian Macneil*, London 2001.
- MacCrimmon K.R., Wehrung D.A., Free Press, New York 1986.

- Malkin I., Constantakopoulou Ch., Panagopoulou K., *Greek and Roman Networks in the Mediterranean*, Routledge, London-New York 2013.
- Meyer J.P., Allen N.J., *A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment*, "Human Resource Management Review" 1991, vol. 1 no. 1.
- Morphet J., *Modern Local Government*, Sage Publication, London 2008.
- Nooteboom B., *Forms, Sources and Processes of Trust*, [w:] R. Bachmann, A. Zaheer (ed.), *Handbook of Trust Research*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
- Raczyk A., Dołzbłasz S., Lesniak-Johann M., *Relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim*, Wydawnictwo Gaskor, Wrocław 2012.
- Raczyk A., Dołzbłasz S., *Transgraniczne relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Wrocław 2014.
- Rudnicki S., *Ciało i tożsamość w internecie*, Scholar, Warszawa 2013.
- Santos F.M., Eisenhardt K.M., *Organizational Boundaries and Theories of Organization*, "Organization Science" 2005, vol. 16, no. 5.
- Schönwald A., *Identities and Stereotypes in Cross-Border Regions*, [w:] A. Lechevalier, J. Wielgoch (ed.), *Borders and BorderRegions in Europe: Changes, Challenges and Chances*, Wetzlar 2013.
- Solomon R.C., Flores F., *Building Trust: in Business, Politics, Relationships and Life*, Oxford University Press 2001.
- Stańczyk-Hugiet E., *Dynamika strategiczna w ujęciu ewolucyjnym*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Szadkowska E., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (ed.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010.
- Wallis J., Dollery B., *Social Capital and Local Government Capacity*, "Australian Journal of Public Administration" 2002, vol. 61, no. 3.
- Warner M., *Building Social Capital: The Role of Local Government*, "Journal of Socio-Economics" 2001, vol. 30, no. 2.
- Van Slyke D.M., *Collaboration and Relational Contracting*, [w:] R. O'Leary, L.B. Bingham (ed.), *The Collaborative PublicManager: New Ideas for Twenty-first Century*, Georgetown University Press, Washington 2009.
- Veemaa J., *Internationalizing the Spatial Identity of Cross-Border Cooperation*, "European Planning Studies" 2012, vol. 20, no. 10.

dr Renata Kusiak-Winter

Instytut Nauk Administracyjnych

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie: Im bardziej ramowy i ogólny charakter mają wiążące normy prawa międzynarodowego i europejskiego, tym większe znaczenie dla współpracy transgranicznej podmiotów publicznych mają normy prawa wewnętrznego. Wówczas realizacja celów współpracy zależeć będzie od kompatybilności regulacji administracyjnoprawnych obowiązujących jednocześnie (paralelnie) po obu stronach granicy, którym podlegają współdziałające podmioty publiczne. Niniejsze zjawisko zostanie tu określone roboczo mianem „koegzystencji” dwóch porządków prawa administracyjnego. Transgraniczne umowy ramowe zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego bazują na kompetencyjnych oraz strukturalnych podobieństwach zawartych w prawie administracyjnym obu państw.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, zasada terytorialności, samorząd terytorialny, współpraca transgraniczna, umowa o współpracy transgranicznej.

Remarks concerning legal bases of cross-border cooperation between territorial self-government units

Abstract: The more general the binding international and European law norms get, the more significant for trans-border cooperation national law norms become. Therefore, the effectiveness of cooperation is dependent on the compatibility of administrative and legal regulations concerning cooperating public entities when the regulations are simultaneously in force on both sides of a border. In this paper such a phenomenon is referred to as “co-existence” of two administrative law orders. Trans-border general agreements signed by local government units are based on similarities in competencies and structures present in administrative laws of both countries.

Key words: administrative law, principle of territoriality, territorial self-government, cross-border cooperation, cross-border contract.

1. Wprowadzenie

Współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego jest konstrukcją prawną. Ta oczywista konstatacja wynika już chociażby z faktu, że cała przestrzeń publiczna i kształtująca ją działalność rozmaitych podmiotów publicznych jest regulowana

obowiązującymi normami prawnymi¹. A zatem również inicjowanie i realizowanie współpracy transgranicznej będzie podlegać obowiązującemu prawu. Literatura przedmiotu zawiera wiele opracowań dotyczących złożonej konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej², którą tworzą normy prawa międzynarodowego³, prawa unijnego⁴ oraz prawa wewnętrznego⁵. Wszystkie z wymienionych norm współtworzą konstytucyjny system źródeł prawa⁶. Złożoność oznacza ponadto, że o ile normy prawa

¹ Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 28.

² M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005; E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006; T. Szewc, *Status Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 6, s. 37; J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 331 i n.; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011; M. Krzymuski, M. Margoński (red.), *Znad granicy ponad granicami. Księga dedykowana Profesorowi Dieterowi Martiny*, Warszawa 2014; Ł. Buczkowski, L. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Feret, P. Niemczuk (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów–Przemyśl 2014.

³ Podstawy prawa tworzą konwencje organizacji międzynarodowych oraz umowy bilateralne zawierane między państwami. Jako przykład aktów pierwszego typu tworzy art. 2 ust. 1 Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287). Wśród podstaw drugiego typu można przykładowo wyróżnić art. 12 ust. 1 traktatu z 17 czerwca 1991 między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56).

⁴ Prawo pierwotne Unii Europejskiej nie zawiera podstaw prawnych do współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego, natomiast prawo wtórne kreuje dobrowolny instrument współpracy transgranicznej dla władz publicznych państw członkowskich, zob. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), (Dz. U. UE L 210/19). Rozwinięcie rozporządzenia na gruncie prawa polskiego nastąpiło w ustawie z dnia 8 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej (Dz. U. Nr 218, poz. 309 ze zm.). Szerzej na ten temat, zwłaszcza w kontekście ostatnich zmian rozporządzenia, zob. M. Krzymuski, P. Kubicki, *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 6, s. 23 i n.; D. Cendrowicz, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym. Wybrane zagadnienia*, w niniejszym tomie.

⁵ Wskazać tu przede wszystkim należy na art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi prawo jednostek samorządu terytorialnego do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do prowadzenia współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Ponadto zastosowanie znajduje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.). Stosowne regulacje zawierają również ustawy samorządowe: art. 7 ust. 2 pkt 20 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 12 pkt 9a ustawy z dnia 8 czerwca 1990 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) oraz art. 75–77 ustawy z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).

⁶ Zob. P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002; M. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013.

międzynarodowego czy europejskiego są w większości nakierowane na tworzenie ułatwień w odniesieniu do wybranej sfery działalności dwóch lub więcej państw, o tyle prawo krajowe, a zwłaszcza prawo administracyjne, ma charakter wsobny. Oznacza to, że jest ono tworzone z uwzględnieniem odrębności i specyficznych potrzeb konkretnego państwa lub ewentualnie jego części, w przypadku prawa stanowionego przez władze lokalne lub regionalne (zasada terytorialności)⁷.

Przedmiotem niniejszego artykułu nie będzie jednak analiza poszczególnych aktów prawa międzynarodowego, europejskiego czy wewnętrznego, tworzących podstawy prawne współpracy transgranicznej władz lokalnych i regionalnych: do działania, do działania w określonym zakresie oraz do działania w określonych formach prawnych współpracy transgranicznej⁸. Jak wyżej wspomniałam, doktryna zawiera wyczerpujące opracowania tej problematyki. Natomiast kwestią godną rozwinięcia jest specyfika konstrukcji podstaw prawnych polegająca na następującej prawidłowości: im bardziej ramowy i ogólny charakter mają normy prawa międzynarodowego i europejskiego, tym większe znaczenie mają dla współpracy transgranicznej regulacje prawa wewnętrznego. Wówczas realizacja celów współpracy zależeć będzie od regulacji administracyjno-prawnych obowiązujących jednocześnie (paralelnie) po obu stronach granicy, którym podlegają współdziałające podmioty publiczne. Niniejsze zjawisko zostanie tu określone roboczo mianem koegzystencji dwóch (lub więcej, w zależności od liczby kooperujących podmiotów) porządków prawa administracyjnego. Nie chodzi tu bowiem o styk, konkurencyjność czy zderzenie systemów prawnych, co jest podstawą do stanowienia norm kolizyjnych, wskazujących jeden porządek prawny spośród kilku konkurencyjnych⁹. W większości wypadków współpraca transgraniczna podmiotów publicznych z różnych państw odbywa się bowiem w ramach układów horyzontalnych z wyłączeniem stosunków wertykalnych względem podmiotów trzecich, w których brakuje uzasadnienia zastosowania norm kolizyjnych¹⁰.

Realizacja współpracy w warunkach koegzystencji równorzędnych porządków prawa administracyjnego znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy brakuje szczegółowych

⁷ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994, s. 141 i n.

⁸ A. Błaś, *Działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 206 i n.

⁹ Szerzej na ten temat M. Zieliński, *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 9, s. 28; M. Maciejewski, *Administracyjne prawo międzynarodowe. Zagadnienia definicyjne*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 750 i n.

¹⁰ Przykładem umowy międzynarodowej o charakterze transgranicznym, która normuje zarówno transgraniczne relacje horyzontalne władz publicznych, jak i transgraniczne relacje wertykalne pomiędzy władzą jednego państwa a obywatelem drugiego państwa jest Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 939) i ratyfikowana przez parlament (Dz. U. z 2015 r., poz. 53).

międzynarodowych lub unijnych norm regulujących sposób zaspokojenia transgranicznej potrzeby. Wówczas podjęcie współpracy transgranicznej oznacza dla jednostki samorządu terytorialnego podleganie przepisom prawa publicznego własnego państwa, powiązane jednocześnie z koniecznością monitorowania kompatybilności (podobieństw i różnic) przepisów państwa sąsiedniego, którym podlega współpracujący zagraniczny podmiot administracji publicznej. Jest to element, który wyróżnia współpracę transgraniczną na tle innych działań podejmowanych w administracji publicznej i stanowi duże wyzwanie dla praktyki administracyjnej, a zarazem interesujące pole badawcze dla nauk administracyjnych. W związku z powyższym zadaniem niniejszego artykułu będzie identyfikacja i systematyzacja elementów obserwowalnych w obszarze koegzystencji dwóch równorzędnych porządków prawa administracyjnego, które – jak postaram się wykazać – znajdują swe odbicie w prawnej konstrukcji umowy ramowej o współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego.

2. Zjawisko koegzystencji równorzędnych porządków prawnych

Przypomnijmy, punktem wyjścia do rozważań jest założenie, że w sytuacjach, gdy normy zawarte w umowach międzynarodowych oraz w prawie europejskim nie regulują wyczerpująco zasad, trybu czy zakresu współpracy transgranicznej podmiotów publicznych, to wówczas odbywa się ona na podstawie prawa wewnętrznego każdego z państw. Konsens, że zadanie publiczne zostanie najlepiej wykonane we współpracy transgranicznej w połączeniu ze zjawiskiem silnej determinacji prawnej dopuszczalnych działań administracji, wymusza współpracujące podmioty publiczne do przestrzegania „własnych” przepisów i jednocześnie monitoringu regulacji prawnych, obowiązujących po drugiej stronie granicy, a odnoszących się do realizacji rzezonego zadania. A zatem z punktu widzenia jednego porządku prawnego realizacja transgranicznego zadania publicznego jest traktowana „częstkowo”, ponieważ system prawa wewnętrznego determinuje wyłącznie tę część zadania, która jest realizowana na jego terytorium. Inaczej rzecz ujmując – zidentyfikowane zadanie, czyli transgraniczna potrzeba¹¹, ma wprawdzie charakter całościowy, jednak jej zaspokojenie odbywa się w granicach i na podstawie dwóch niezależnych koegzystujących reżimów prawa administracyjnego, którym podlegają współdziałające podmioty publiczne.

Tak rozumiany obszar koegzystencji dwóch porządków prawnych ograniczony jest zakresem właściwości rzeczowej i miejscowej organów administracji publicznej odpowiedzialnych za zaspokojenie transgranicznej potrzeby. W tym znaczeniu potrzeba

¹¹ Wokół terminu „potrzeba” została zbudowana definicja administracji publicznej określająca administrację jako „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”, zob. J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

staje się centralnym elementem determinującym zjawisko koegzystencji równorzędnych porządków prawnych i wyznacza zasięg koniecznych badań komparatystycznych. Należy tu zaznaczyć, że główny nurt współczesnej komparatystyki prawniczej koncentruje się na zdiagnozowaniu zakresu oddziaływania na siebie całych porządków prawnych czy przenikania poszczególnych elementów, jak ma to miejsce w wypadku szeroko dyskutowanego zjawiska konwergencji czy dywergencji systemów prawa kontynentalnego i anglosaskiego, i to zarówno w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa¹². Natomiast w naszym przypadku porównywanie regulacji prawnych i określanie zakresu podobieństw i różnic służy poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak w warunkach koegzystencji równorzędnych porządków prawnych zapewnić zaspokojenie zbiorowej lub indywidualnej potrzeby w wymiarze transgranicznym.

Koegzystencję równorzędnych porządków prawnych wyróżniają dwa znamienne czynniki: o charakterze integrującym i separacyjnym. Elementy integrujące opierają się na założeniu o konieczności występowania minimum podobieństw regulacji prawa publicznego państw, którym podlegają podmioty współpracy transgranicznej. Chodzi o podobieństwa zarówno w wymiarze szerszym systemowo-ustrojowym, jak i w węższym, w odniesieniu do procesów i struktur w administracji publicznej. Warunkiem prymarnym podjęcia współpracy transgranicznej jest posiadanie wspólnych podstaw aksjologicznych systemu prawa. W doktrynie wśród wartości wspólnych dla prawa administracyjnego państw europejskich wymienia się najczęściej wartości wynikające z zasady państwa prawa (*rule of law*), z praw podstawowych oraz z prawa do dobrej administracji¹³. Jeśli chodzi o podobieństwo drugiego typu, to przyjmuje się, że realizacja interesu publicznego ponad granicami państwa zakłada występowanie minimum podobieństwa płaszczyzny strukturalnej i funkcjonalnej administracji publicznej. Nauka prawa administracyjnego doczekała się licznych opracowań komparatystycznych, traktujących występowanie podobieństw współpracującej administracji publicznej w zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym jako koniecznej przesłanki prowadzenia współpracy transgranicznej¹⁴.

¹² O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, Warszawa 2012; R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008; H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.

¹³ Zob. J.S. Bell, *Comparative Administrative Law*, Oxford 2006, s. 13 i n.; J. Zimmermann, *Aksjomyty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73–77; J. Jeżewski, *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, t. I, Wrocław 2014, s. 18.

¹⁴ Na gruncie prawa niemieckiego i holenderskiego zob. np. M. Oehm, *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, Münster 1982; na gruncie prawa niemieckiego, szwajcarskiego i francuskiego zob. U. Beyerlin, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin 1988; na gruncie prawa niemieckiego, polskiego i czeskiego zob. K. Kettwig, *Rechtsgrundlagen dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzraum*, Frankfurt am Main 1994; na gruncie prawa niemieckiego, francuskiego

Podstawowym czynnikiem separującym równorzędne porządki prawne jest obowiązywanie prawa na określonym terytorium wedle zasady terytorialności (zasady terytorialnej), któremu podlegają nie tylko jednostki i organizacje, ale przede wszystkim podmioty administracji publicznej, wyznaczając zakres ich władztwa w ramach przyznanej właściwości miejscowej. Również w odniesieniu do współpracy równorzędnych podmiotów publicznych z wyłączeniem stosunków nadrzędności i podporządkowania zasada terytorialności ma podstawowe znaczenie. O ile przykładowo osoby fizyczne mogą (współ-)działać w przestrzeni stosunkowo elastycznie, posiadając swobodę przemieszczania się¹⁵, a nawet względną wolność wyboru przynależności państwowej¹⁶ i w ostateczności zmiany prawa, którym będą podlegały, o tyle podmioty administracji publicznej, stanowiąc kreację krajowego porządku prawnego powołaną do realizacji prawa publicznego, opcji takiej nie mają. W konsekwencji podmioty administracji mogą dokonać wyboru prawa właściwego do działań transgranicznych, któremu będą podlegały, wyłącznie gdy prawo im na to wyraźnie zezwoli. W tym wypadku normy jednego porządku prawnego mogą obowiązywać na innym terytorium wyłącznie w połączeniu: albo z przepisami jednego wewnętrznego systemu prawnego¹⁷, albo z przepisami prawa międzynarodowego¹⁸, albo wreszcie

i polskiego zob. A. Bußmann, *Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen*, Baden-Baden 2005; na gruncie prawa polskiego i niemieckiego zob. R. Kusiak-Winter, *op. cit.*

¹⁵ Swobodny przepływ osób to fundamentalne prawo przyznane obywatelom Unii Europejskiej przez Traktaty, zob. art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.), art. 21 oraz tytuł IV i V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 47, wersja skonsolidowana); dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz. U. L 158 z 30.4.2004 r.).

¹⁶ Art. 34 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że utrata polskiego obywatelstwa może nastąpić przez jego zrzeczenie się. Art. 46 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r., poz. 161) stanowi, że obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci je po uzyskaniu zgody Prezydenta RP na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

¹⁷ Jest to sytuacja, gdy prawo wewnętrzne jednego państwa zawiera jednostronne upoważnienie w tej sprawie. Taką opcję tworzy pośrednio możliwość zastosowania art. 24 ust. 1a Ustawy Zasadniczej Niemiec (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949, BGBl. I 1949), oceniany w doktrynie jako „kuriozalny” ze względu na to, że dotyczy tylko samych Niemiec, zob. M. Niedobitek, *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. Bund Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Tübingen 2001, s. 111.

¹⁸ Mowa tu zarówno o prawie międzynarodowym przedłożonym przez organizacje międzynarodowe państwom członkowskim do ratyfikacji, jak i o umowach dwustronnych między państwami. Jako przykład umów pierwszego typu może posłużyć Protokół Nr 3 z dnia 16 listopada 2009 r. do Europejskiej konwencji ramowej Rady Europy o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (European Treaty Series Nr 206). Protokół ten nie został przez Polskę ratyfikowany. Jako przykład umów drugiego typu może posłużyć: Das Abkommen zwischen dem Königreich der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen und dem Land Nordrhein-Westfalen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 23 Mai 1991, GV. NW. 1991, S. 530, GV.NW. 1993; Übereinkommen zwischen dem Regierungen der Bundesrepublik

z przepisami prawa europejskiego¹⁹. W doktrynie istnieje zgodność co do problematycznej kwestii stosowania norm kolizyjnych w prawie administracyjnym²⁰.

Reasumując – zaspokojenie zbiorowych lub indywidualnych potrzeb we współpracy transgranicznej odbywa się w warunkach koegzystencji równorzędnych porządków prawnych, którą charakteryzują jednocześnie czynniki integrujące (podobieństwo regulacji prawnych) i separacyjne (zasada terytorialności). Na uwagę zasługuje brak zależności czy bezpośrednich oddziaływań między tymi czynnikami. Nie można zatem postawić tezy, że zasada terytorialności przestanie mieć znaczenie, gdy w ramach integracji europejskiej nastąpi unifikacja przepisów prawa administracyjnego (materialnego²¹) we wszystkich państwach, ponieważ to właśnie krajowe organy administracji publicznej będą stosować obowiązujące prawo w ramach swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Zasada terytorialności stanowi zatem rodzaj „naturalnej” bariery współpracy transgranicznej, gdyż wynika z istoty prawa administracyjnego. Jednak wybór prawnej formy współpracy w postaci umowy ramowej o współpracy pozwala współdziałającym podmiotom publicznym na dokonanie swego zabiegu „rekompensacji” czynników separacyjnych czynnikami integrującymi, o czym mowa w dalszej części rozważań.

Deutschland, der Französischen Republik und des Großherzogtums Luxemburg sowie dem Schweizerischen Bundesrat über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23 Januar 1996, BGBl. 1997 II; Das Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 8 März 1996, GVBl. RP 1997, S. 3.

¹⁹ Taką możliwość tworzy m.in. art. 2 ust. 1a wspomnianego wcześniej Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1082/2006. Dla ścisłości należy dodać, że również na gruncie rzeczowego rozporządzenia nie jest jasne, czy możliwość wyboru prawa właściwego ma mieć charakter kolizyjnoprawny, zob. na ten temat M. Krzymuski, P. Kubicki, *op. cit.*, s. 29.

²⁰ Jak zauważają eksperci Rady Europy, „Prawo publiczne jednego państwa jest w znacznej części nieprzystosowane do regulowania sytuacji transgranicznych”, zob. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Analiza wykonana przez Groupe d'études Politique de l'eau pod kierunkiem prof. N. Levrata w ramach programu KR-u, pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego oraz sekretariatu Komisji COTER. Prace zakończono w styczniu 2007 r., s. 93. W tej sprawie zob. również U. Beyerlin, *Rechtsprobleme der lokalengrenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin 1988; M. Zieliński, *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 9, s. 28; M. Kment, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 2010.

²¹ Należy uściślić, że chodzi o regulacje materialnego prawa administracyjnego, ponieważ w zakresie ustrojowego prawa administracyjnego Unia Europejska w pełni respektuje niepowtarzalność rozwiązań strukturalnych administracji publicznej poszczególnych państw członkowskich. Jak trafnie wskazuje Jan Jeżewski: „uwarunkowania historyczne wywarły wpływ na wiele rozwiązań strukturalnych w administracji publicznej w państwach członkowskich – które stosunkowo w najniższym stopniu podlegają ujednocnieniu (autonomia instytucjonalna)”, zob. J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 55.

3. Koegzystencja równorzędnych porządków prawnych a umowa ramowa o współpracy

Powszechnie spotykaną formą współpracy transgranicznej między jednostkami samorządu terytorialnego jest umowa ramowa o współpracy. Należy ją odróżnić od tzw. umów miast bliźniaczych (*twinning*), zawieranych nie wedle kryterium usytuowania w bezpośredniej bliskości granicy państwowej, gdyż partnerem współpracy może być podmiot administracji publicznej nawet z najodleglejszego zakątka świata²². „Ramowy” charakter omawianych umów polega na sprowadzeniu przedmiotu umowy do samej współpracy jako czynności organizatorskiej. Współpraca transgraniczna stanowi tu cel instrumentalny w stosunku do celu podstawowego, jakim jest realizacja zadań publicznych²³. Celem umowy nie jest zatem wyzbycie się czy przekazanie wykonywania zadania publicznego drugiemu podmiotowi²⁴, lecz podjęcie po obu stronach granicy jednocześnie (paralelnie) szeregu działań organizatorskich, służących wykonywaniu transgranicznych zadań publicznych. Identyfikacja potrzeb w wymiarze transgranicznym następuje poprzez wyróżnienie w umowie konkretnych dziedzin współdziałania, mieszczących się w zakresie kompetencji współpracujących władz publicznych. Można wśród nich wyróżnić przykładowo takie dziedziny jak planowanie przestrzenne, transport i komunikacja, turystyka, gospodarka komunalna, ochrona środowiska, edukacja, kultura, sport²⁵. W związku z tym należy stwierdzić, że podstawową przesłanką i punktem wyjścia dla partnerskiej współpracy jest podobieństwo kompetencji kooperujących organów publicznych oraz funkcji

²² Aktualne studium w tej sprawie wykazuje wzmożone zainteresowanie polskich jednostek samorządu terytorialnego współpracą z podmiotami publicznymi z Azji, głównie z Chin, zob. A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015. Na temat charakteru prawnego umów miast bliźniaczych zob. R. Kusiak-Winter, *Umowy miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008, s. 327 i n.

²³ Co znamienne, ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., zwana dalej u.s.g.) wpisuje w poczet rozbudowanego katalogu zadań własnych gminy zadanie polegające na „współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw” (art. 7 ust. 1 pkt 20), traktując współpracę na równi ze wszystkimi innymi „zbiorowymi potrzebami wynikającymi ze współżycia ludzi w społecznościach” (art. 6). Na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 422 i n.

²⁴ Dodajmy, że przekazanie zadań publicznych może nastąpić wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Przykładem takiej regulacji w polskim porządku prawnym jest art. 74 u.s.g., wedle którego gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. O zakazie rozszerzania kręgu podmiotów, z którymi można zawierać porozumienia, zob. np. wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Gl 168/12. Szerzej na ten temat B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 268 i n.

²⁵ Tak stanowi art. 1 umowy o współpracy z 6 listopada 2007 r. pomiędzy Miastem Świnoujście i Gminą Hermingdorf.

i zadań realizowanych dla zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb transgranicznych. Inaczej ujmując, chodzi o swoistą koegzystencję czy współwystępowanie kompetencji współdziałających podmiotów (a nie konkurencję kompetencji²⁶) i w tym znaczeniu minimum podobieństwa ustawowych kompetencji jest warunkiem *sine qua non* do nawiązania transgranicznej współpracy ujętej w umowie ramowej.

Jeżeli stwierdzimy, że identyfikacja podobieństw kompetencyjnych jest niezbędną przesłanką do nawiązania współpracy transgranicznej, to w konsekwencji należy przyjąć, że kolejnym ważnym kryterium realizacji współpracy będzie występowanie kompatybilnych prawnych rozwiązań strukturalnych. Kompetencje są bowiem przypisane odpowiednim strukturom i trudno o rozłączne rozpatrywanie tych dwóch zjawisk. Jednak to właśnie wśród podstawowych czynników hamujących współpracę wymienia się często odmienne uwarunkowania strukturalne po obu stronach granicy. W szczególności wskazywane są odmienności ustrojowe w budowie państwa (unitaryzm vs. federalizm)²⁷, czy w budowie jednostek samorządu terytorialnego²⁸, czy wreszcie w samej wielkości struktur²⁹. Ponadto ważną przeszkodą w stabilności, ciągłości i intensywności współpracy jest kadencyjność organów władzy publicznej³⁰. W dodatku rzeczony organy mogą w ramach przysługującego im władztwa organizacyjnego dokonywać reorganizacji

²⁶ Jak zauważa Barbara Kowalczyk, prawo unijne zawiera normy kolizyjne w sytuacjach konkurencji kompetencji organów z dwóch państw członkowskich i na ich podstawie dochodzi do wydawania tzw. transnarodowych aktów administracyjnych łamiących zasadę terytorialności, zob. B. Kowalczyk, *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, w niniejszym tomie.

²⁷ W tym miejscu warto zacytować opinię Petera Schoofa: „Nicht verschweigen will ich natürlich, dass wir bei der Realisierung mancher Projekte bisweilen buchstäblich an Grenzen stoßen, schon aufgrund unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Zuständigkeit in den beteiligten Staaten – zentralistische Strukturen in Frankreich und Polen; weite Kompetenzen der Länder, Kantone und Kommunen in Deutschland und der Schweiz”, P. Schoof, [w:] J. Beck (red.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung. Ein Erfahrungsaustausch*, Berlin-Kehl 2014, s. 6.

²⁸ W analizie SWOT regionu miejskiego Słubice/Frankfurt (Oder) jako słabe strony wymienia się „utrudnioną współpracę związaną z dużymi różnicami w wielkości i strukturze administracji oraz kompetencjach dotyczących podejmowania decyzji”, zob. Słubicko-Frankfurcki Plan Działania 2010–2020, Załącznik do Uchwały Nr XLIX/476/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2010 roku.

²⁹ W odniesieniu do współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi Polski i Czech Adriana Skorupska słusznie zauważa: „Różnice w strukturze administracyjnej występują na całym obszarze pogranicza. Dużym gminom wiejskim i miejskim po polskiej stronie, liczącym zwykle po kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców, odpowiadają małe gminy po stronie czeskiej. Podczas gdy po stronie polskiej struktura urzędów jest rozbudowana, często z oddzielną jednostką do pozyskiwania funduszy unijnych bądź współpracy, urzędy po stronie czeskiej zatrudniają 2–3 osoby. Powoduje to różnice kompetencyjne i ogranicza możliwości współdziałania przy większych projektach”, zob. A. Skorupska, *Współpraca samorządowa na pograniczu polsko-czeskim*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Policy Paper 2014, Nr 17 (100), s. 5.

³⁰ Trafnie w sprawie problematyki ciągłości współpracy transgranicznej w świetle wyborów do władz regionalnych zob. J. Miłosz-Augustowska, *Współpraca instytucjonalna na pograniczu polsko-niemieckim – stare narzędzia, nowe wyzwania. Transgraniczne doświadczenia samorządów w kontekście wyborów regionalnych*, „Biuletyn Niemiecki”, 2014, Nr 53, s. 2 i n.

struktur wewnętrznych³¹, co w sposób zasadniczy determinuje jakość dotychczasowych kontaktów transgranicznych.

Trwałym elementem współpracy transgranicznej powinno być poznawanie i monitorowanie struktur i odpowiadających im kompetencji po obu stronach granicy³², jednak sama wiedza w tym zakresie nie jest wystarczająca do wspólnego wykonywania zadań. Aby zagwarantować realizację celów współpracy transgranicznej – i to niezależnie od koniunktury politycznej i sympatii pojedynczych aktorów współpracy – umowy ramowe kreują rozwiązania strukturalne, które bazują na podobieństwach ustrojowych obowiązujących w koegzystujących porządkach prawnych. Nowe więzi organizacyjne wywołują bezpośrednio skutki w sferze prawa administracyjnego ustrojowego każdego z państw, do których przynależą współdziałające podmioty publiczne³³.

Umowne konstrukcje ustrojowe obejmują rozmaite poziomy sprawowania władzy. W najszerszym z możliwych zakresów należy umiejscowić tworzenie forum debaty mieszkańców, poświęconego sprawom ważnym dla społeczności lokalnej po obu stronach granicy³⁴. Swoim charakterem przypominają prawnie niewiążące konsultacje z mieszkańcami gminy, służące wzmocnieniu legitymacji władz lokalnych i procesów demokratycznych w gminie³⁵. Na poziomie organów stanowiących należy wymienić organizowanie wspólnych sesji rad miejskich³⁶ oraz wspólnych komisji radnych

³¹ Chodzi tu przykładowo o określenie struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania urzędu w regulaminie organizacyjnym nadawanym przez wójta w formie zarządzenia (art. 33 ust. 2 u.s.g.). Szerzej na ten temat zob. J. Korczak, *Regulamin organizacyjny urzędu gminy a obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, Nr 4, poz. 37, s. 39 i n.

³² Zob. np. *Podręcznik struktur i kompetencji administracyjnych*, opracowany w ramach projektu „Razem dla pogranicza Dolny Śląsk–Saksonia”, 2 lipca 2014 r., zob. http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Handreichung_GfG_Podrecznik_RdP.pdf. [dostęp 22.05.2015].

³³ W kontekście rozważań warto nawiązać do autorskiej typologii Piotra Lisowskiego, który wśród umów publicznoprawnych zawieranych przez organy administracji publicznej wyróżnia typ tzw. umów ustrojowych. Autor zalicza do nich nie tylko umowy powierzające drugiej stronie realizację zadań publicznych, ale również umowy w sprawie współdziałania, których przedmiotem jest tworzenie nowych ustaleń determinujących organizację i funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego, zob. P. Lisowski, *Ustrojowe konsekwencje umów w administracji – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008, s. 89 i n. Rzeczoną typologią znajduje rozwinięcie w obszernej monografii autora: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

³⁴ Zgodnie z postanowieniami Słubicko-Frankfurckiego Planu Działania 2010–2020 jeden raz w roku obraduje Konferencja Obywatelska, a ponadto przewiduje się udział obywateli w grupach roboczych, zob. Załącznik do Uchwały Nr XLIX/476/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2010 roku.

³⁵ Wprawdzie mieszkańcy gminy „tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” (art. 1 ust. 1 u.s.g.), jednak sprawują władzę publiczną wyłącznie w głosowaniu powszechnym, poprzez wybory i referendum (art. 11 u.s.g.). Dodatkowo „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Szerzej na ten temat: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

³⁶ Art. 4 Umowy o partnerskiej współpracy między miastami Zgorzelec i Görlitz z 29 kwietnia 2004 r. stanowi: „Przynajmniej raz w roku odbywa się wspólna sesja rad miejskich Zgorzelca i Görlitz dotycząca

miejskich³⁷. Ich podstawowym zadaniem jest wytyczanie ogólnej strategii i podstawowych celów współpracy transgranicznej³⁸. Na poziomie organów wykonawczych najważniejszy jest szczebel kierowniczy, czyli bezpośrednio spotkania burmistrzów, odpowiedzialnych za realizację strategii oraz koordynowanie działań administracji³⁹. Temu ma służyć również tworzenie podległych im gremiów kierowników działów (wydziałów, departamentów), jak również powoływanie specjalnych ciał kolegialnych⁴⁰ czy stanowisk w urzędzie⁴¹. Całość wyszczególnionych struktur ma priorytetowe znaczenie dla realizacji celów współpracy, bo to one są odpowiedzialne za realizację zadań publicznych – przypomnijmy – traktowanych odrębnie (częstkowo) na gruncie dwóch niezależnych porządków prawnych, chociaż *de facto* mamy do czynienia z jednym zadaniem publicznym o charakterze transgranicznym.

Na uwagę zasługuje fakt, że wymienione powyżej umowne konstrukty ustrojowe są obsadzone przez organy czy podległe im jednostki, dla których realizacja współpracy transgranicznej jest „tylko” jedną z wielu czynności organizatorskich podejmowanych w toku realizacji ustawowych zadań. Dlatego szczególnym rozwiązaniem ustrojowym

zagadnień tematycznych”.

³⁷ Zgodnie z postanowieniami Słubicko-Frankfurckiego Planu Działania 2010–2020 cztery do sześciu razy w roku obraduje Wspólna Komisja Integracji Europejskiej Rad Miejskich, której zadaniem jest inicjatywa uchwałodawcza i opiniowanie. W związku z powyższym niekompletne wydają się regulacje Statutu Miasta Słubice, który przewiduje jako odrębną formę ustrojową „Wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego”, przy jednoczesnym pominięciu milczeniem wspólnych posiedzeń komisji z udziałem radnych innych jednostek samorządu terytorialnego, które wszakże zgodnie z umową również mają miejsce, zob. § 80 Statutu Gminy Słubice (Uchwała Rady Miasta Słubice Nr XXXVII/374/09 z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Gminy Słubice, Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2009 r. Nr 105, poz. 1410). Zmieniony Nr podrozdziału 8 przez § 1 pkt 21 uchwały Nr XXXIII/324/09 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2009 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego Nr 65, poz. 929).

³⁸ Dla przykładu, przedmiotem tegorocznej wspólnej sesji rad miejskich Zgorzelca i Görlitz, która odbyła się 22 maja 2015 r. w Miejskim Domu Kultury w Zgorzelcu, była m.in. „polityka senioralna obu miast, ze szczególnym uwzględnieniem różnorodnych form aktywności oraz możliwości działania stworzonych seniorom przez samorządy i organizacje pozarządowe” – podają za: „Miejski Biuletyn Informacyjny Zgorzelec” 2015, Nr 6.

³⁹ Zgodnie z postanowieniami Słubicko-Frankfurckiego Planu Działania 2010–2020 jeden raz w miesiącu odbywa się spotkanie Nadburmistrza Frankfurtu i Burmistrza Słubic, zob. Załącznik do Uchwały Nr XLIX/476/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2010 roku.

⁴⁰ Zob. np. powołanie Komisji Koordynacyjnej na mocy art. 4 Umowy o partnerskiej współpracy między miastami Zgorzelec i Görlitz z 29 kwietnia 2004 r. („Współpracę między miastami Zgorzelec i Görlitz organizuje Komisja Koordynacyjna. Komisją Koordynacyjną kieruje pierwszy Zastępca Burmistrza Miasta Zgorzelec i pierwszy Zastępca Nadburmistrza Miasta Görlitz. Pozostałych członków tej komisji powołują Burmistrz Miasta Zgorzelec i Nadburmistrz Miasta Görlitz”).

⁴¹ „Do wykonywania codziennej pracy powołany zostanie koordynator, który będzie pośrednikiem dla obu partnerów. Jego zadaniem będzie w szczególności doradzanie gminom i wspieranie grup roboczych”. Zob. § 4 Umowy partnerskiej o współpracy z 17 listopada 2000 r. zawarta pomiędzy Miastem i Gminą Pieńsk (Rzeczpospolita Polska) i Gminą Neisseaue (Republika Federalna Niemiec), poprzedzona Uchwałą nr XIV/1139/99 Rady Miejskiej w Pieńsku z 29 grudnia 1999 r. w sprawie umowy o współpracy pomiędzy Miastem i Gminą Pieńsk i Gminą Neisseaue.

w kierunku specjalizacji i profesjonalizacji współpracy jest ukonstytuowanie w umowie ramowej wspólnej jednostki organizacyjnej poświęconej wyłącznie współpracy transgranicznej⁴². Jednak i w tym przypadku nowa struktura, podobnie jak poprzednie, działa w warunkach koegzystencji dwóch równorzędnych porządków prawa administracyjnego. Oznacza to, że nie powstaje odrębna ponadgraniczna osoba prawna, zaś regulacje prawa wewnętrznego determinują wyłącznie tę „ułamkową” część struktur, do której przynależą oddelegowani pracownicy jednego współdziałającego podmiotu publicznego⁴³. W ramach tak rozumianej umownej struktury transgranicznej obowiązuje wielość reżimów odnośnie stosunków pracowniczych, spraw ubezpieczeń społecznych czy zobowiązań podatkowych pracowników ze względu na prawo wewnętrzne, któremu podlega oddelegowujący pracownika podmiot publiczny⁴⁴. Natomiast elementem integrującym jest zidentyfikowana potrzeba transgraniczna, której zaspokojenie odbywa się w ramach kompetencji współdziałających organów publicznych. W tym celu następuje oddelegowanie do transgranicznych struktur pracowników mających nie tylko wiedzę merytoryczną niezbędną do realizacji konkretnego zadania publicznego, ale także umiejętności językowe (obowiązkowa dwujęzyczność) oraz interkulturalne.

Wszystkie scharakteryzowane wcześniej umowne konstrukty ustrojowe, usytuowane na różnych szczeblach struktury organizacyjnej, stanowią platformę wymiany informacji, wzajemnego uczenia się, koordynacji oraz wreszcie wypracowywania wspólnych rozwiązań dla zaspokajania zidentyfikowanej potrzeby transgranicznej. Natomiast już samo podejmowanie wiążących rozstrzygnięć należy do organów administracji publicznej, które w celu zaspokojenia transgranicznej potrzeby będą podejmowane niezależnie od siebie, paralelnie i niezależnie w reżimie przepisów prawa administracyjnego

⁴² Jako przykład niech posłuży utworzenie Ślubicko-Frankfurckiego Centrum Kompetencji i Kooperacji, zob. Uchwała Nr IV/28/11 Rady Miejskiej w Ślubicach z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie zawarcia przez Gminę Ślubice (Rzeczpospolita Polska) porozumienia partnerskiego z Miastem Frankfurt nad Odrą (Republika Federalna Niemiec) w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013 na realizację projektu nr WTBR.01.03.00-52-010/09 pt. Wzmocnienie międzygminnej współpracy w Europejskim Dwumieście Ślubice-Frankfurt nad Odrą oraz stworzenie polsko-niemieckiego Centrum Kompetencji i Kooperacji (K&K) jako wzoru nowej generacji współpracy transgranicznej oraz upoważnienia Burmistrza do jego podpisania.

⁴³ W związku z tym, że wobec pracowników tak rozumianej jednostki administracyjnej nie występuje jeden transgraniczny pracodawca (jedna osoba prawna, która ma zdolność zatrudniania personelu) i wobec tego nie znajdują zastosowania przepisy rozporządzenia Rzym I (zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17.6.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz. Urz. Nr L 177 z 4.7.2008 r., s. 6 i n.).

⁴⁴ Wprawdzie umowa stanowi, że Ślubicko-Frankfurckie Centrum Kooperacji „podlega bezpośrednio obu burmistrzom”, jednak oceny okresowej pracownika samorządowego dokonuje bezpośredni przełożony w rozumieniu ustawy, której podlega podmiot delegujący. Przykładowo, w wypadku pracowników zatrudnionych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego na stanowiskach urzędniczych na podstawie umowy o pracę obowiązują w tym zakresie przepisy art. 27 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458). Zob. również Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2012 r., II PK 155/11.

każdego z państw. Każde z osobna podlegają one czynnościom kontrolnym i nadzorczym wedle procedury prawnej każdego z państw. Wymagają również uzyskania w tym zakresie akceptacji społecznej, wyrażanej w procesach demokratycznych. Dlatego tak ważne na każdym etapie jest informowanie i komunikacja z mieszkańcami⁴⁵.

4. Wnioski

Umowa ramowa o współpracy transgranicznej pozwala współdziałającym podmiotom publicznym na dokonanie swoistego zabiegu „rekompensacji” czynników separacyjnych czynnikami integrującymi. Separację ucieleśnia bariera wynikająca z istoty władzy publicznej i władztwa administracyjnego w postaci zasady terytorialności, w której wyniku współpracujące transgranicznie podmioty publiczne podlegają „własnym” odrębnym porządkom prawa administracyjnego. Wobec braku szczególnych międzynarodowych podstaw prawnych współpracy lub występowania prawnych mechanizmów o charakterze fakultatywnym, z których podmioty publiczne nie korzystają, strony umowy ramowej świadomie nawiązują do kompetencyjnych oraz strukturalnych podobieństw prawa administracyjnego obu państw. Sposobem realizacji celów transgranicznych jest konstytuowanie nowych rozwiązań strukturalnych wewnątrz zastanego systemu organizacyjnego współdziałających podmiotów publicznych bez tworzenia samodzielnych podmiotów wyposażonych w atrybut osobowości prawnej. Ich realizacja następuje w wyniku zsynchronizowanych działań podejmowanych osobno, ale jednocześnie na gruncie prawa administracyjnego każdego z podmiotów współpracy.

Umowy ramowe o współpracy transgranicznej są realizowane w warunkach koegzystencji porządków prawa administracyjnego współdziałających podmiotów. Współpraca określona w umowie ramowej odbywa się wyłącznie w układzie horyzontalnym, w zakresie *res interna* administracji pomiędzy podmiotami publicznymi odpowiedzialnymi za zaspokojenie potrzeby transgranicznej. Koegzystencja niezależnych porządków prawnych oznacza brak zazębiania się, nakładania czy konfrontacji tych porządków, lecz umożliwia podejmowanie zsynchronizowanych działań jednoczesnych na gruncie prawa administracyjnego każdego z podmiotów współpracy.

⁴⁵ Jako wzorcowy przykład należy wskazać zakres zadań Słubicko-Frankfurckiego Centrum Kooperacji, do którego należą m.in. działania promocyjne oraz dialog ze społeczeństwem. Na ten niezmiernie istotny aspekt współpracy transgranicznej zwraca uwagę w szerszym kontekście J. Miłosz-Augustowska, *op. cit.*, s. 11.

Literatura

- Albrecht E., Nowacki K. (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006.
- Bell J. S., *Comparative Administrative Law*, Oxford 2006.
- Beyerlin U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin 1988.
- Błaś A., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Błaś A., *Działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Buczowski Ł., Żukowski L., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Feret, P. Niemczuk (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów–Przemyśl 2014.
- Bußmann A., *Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen*, Baden–Baden 2005.
- Cendrowicz D., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym. Wybrane zagadnienia*, w niniejszym tomie.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Warszawa 2012.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jeżewski J., *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, t. I, Wrocław 2014.
- Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Kettwig K., *Rechtsgrundlagen dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzraum*, Frankfurt am Main 1994.
- Kment M., *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 2010.
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Korczak J., *Regulamin organizacyjny urzędu gminy a obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, Nr 3, poz. 37.
- Kowalczyk B., *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, w niniejszym tomie.

- Krzymuski M., Kubicki P., *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 6.
- Krzymuski M., Margoński M. (red.), *Znad granicy ponad granicami. Księga dedykowana Profesorowi Dieterowi Martiny*, Warszawa 2014.
- Kusiak-Winter R., *Umowy miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Ustrojowe konsekwencje umów w administracji – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008.
- Łazutka P., *Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej*, w niniejszym tomie.
- Maciejewski M., *Administracyjne prawo międzynarodowe. Zagadnienia definicyjne*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Miłosz-Augustowska J., *Współpraca instytucjonalna na pograniczu polsko-niemieckim – stare narzędzia, nowe wyzwania. Transgraniczne doświadczenia samorządów w kontekście wyborów regionalnych*, „Biuletyn Niemiecki” 2014, Nr 53.
- Nawrot O., Sykuna S., Zajadło J. (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, Warszawa 2012.
- Niedobitek M., *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. Bund Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Tübingen 2001.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994.
- Oehm M., *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, Münster 1982.
- Pichlak M., *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Schoof P., [w:] J. Beck (red.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung. Ein Erfahrungsaustausch*, Berlin-Kehl 2014.
- Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.

- Skorupska A., *Współpraca samorządowa na pograniczu polsko-czeskim*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Policy Paper 2014, Nr 17 (100).
- Szewc T., *Status Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 6.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008.
- Woźniak M., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005.
- Zieliński M., *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 9.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym – wybrane zagadnienia

Streszczenie: Współpraca transgraniczna stanowi czynnik, który pozwala na przełamywanie barier między społecznościami zamieszkującymi obszary przygraniczne, ułatwia przełamywanie wzajemnych stereotypów i uprzedzeń, stwarza również nowe możliwości rozwoju dla tychże społeczności. Prowadzenie współpracy transgranicznej przyczynia się do rozwoju gospodarki regionalnej oraz wzmacnia więzi z Unią Europejską. Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej oraz demokratyczne państwo prawa przyjęła na siebie wiele zobowiązań, których realizacja spowodowała przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego prawa do prowadzenia omawianej współpracy z ich odpowiednikami z innych państw. Jeszcze do niedawna najbardziej popularną formą współpracy transgranicznej były euroregiony, czyli stowarzyszenia tworzone przez współpracujące ze sobą władze lokalne po obu stronach granicy państwowej. W 2008 r. przyjęta została jednak ustawa o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej. Wcześniej ta forma prawna współpracy uregulowana została w prawie unijnym.

Słowa kluczowe: współpraca transgraniczna, międzynarodowe zrzeszenia władz lokalnych, prawne formy współpracy transgranicznej, euroregion, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej.

European Grouping of Territorial Cooperation as an example of EU legal instrument of cross-border cooperation in domestic law – selected issues

Abstract: The cross-border cooperation helps to overcome barriers between nations and provides opportunities for people who live on both sides of the border. It helps to overcome mutual stereotypes and suspicious which usually arise between people who live on both sides of the border. Moreover, above mentioned cooperation helps to promote the regional economy, and foster linkages with the European Union. Poland being a Member State of the European Union and a democratic law-governed state accepted a set of obligations which authorizing Polish tiers of local self-government to cooperate with entities from other countries. Until very recently the most popular form of the cross-border cooperation in Poland were associations, i.e. agreements sides of Euroregions functioning on Poland borders. However, in 2008 was passed the Act on European grouping of territorial cooperation. Shortly before that, the resolution on European grouping of territorial cooperation was passed by the European Union.

Key words: cross-border cooperation, international association of local authorities, legal forms of cross-border cooperation, euroregion, European grouping of territorial cooperation.

1. Pojęcie współpracy transgranicznej

Współczesna Europa charakteryzuje się intensywnymi procesami integracyjnymi, które zachodzą w różnych płaszczyznach funkcjonowania państw i społeczeństw i które realizowane są na różnych poziomach administracji publicznej. Ważne miejsce wśród nich zajmuje prowadzenie współpracy transgranicznej przez władze lokalne i regionalne państw członkowskich Unii Europejskiej. Wynika to stąd, że współpraca transgraniczna stanowi pewien mechanizm, w którym społeczności lokalne i regionalne oraz struktury samorządu terytorialnego „jednoczą swoje wysiłki w celu wspólnego rozwiązywania problemów, mimo oddzielającej je granicy państwowej”¹. Idea współpracy transgranicznej nie jest jednak czymś nowym. Zwłaszcza na kontynencie europejskim posiada ona długą i ugruntowaną tradycję sięgającą czasów tworzenia pierwszych europejskich planów integracyjnych w okresie tuż po zakończeniu drugiej wojny światowej², kiedy na celu miała przede wszystkim sprzyjanie łagodzeniu antagonizmów istniejących między narodami³.

Współpraca transgraniczna stanowi jedną z form prowadzonej przez społeczności lokalne i regionalne współpracy międzynarodowej i formę współdziałania komunalnego przekraczającego granice państw⁴, a jej podstawowym elementem jest „wzajemne uczestnictwo władz i społeczności lokalnych w rozwiązywaniu wspólnych problemów”⁵. Realizowana jest ona poprzez wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządowych państw sąsiadujących ze sobą przez wspólną granicę⁶ oraz „zróżnicowane co do stopnia formalizacji kontakty i stosunki nawiązywane między terytorialnymi podmiotami publicznymi różnych państw, niebędącymi suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego”⁷. Współpraca transgraniczna jawi się więc jako wspólne działania wspólnot lokalnych oraz zbiorowości regionalnych, które uwzględniają wszystkie przejawy, formy i dziedziny samoorganizacji społeczeństwa⁸, a charakterystyczna jest

¹ M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 4, s. 13–14.

² J. Korczak, K. Nowacki, *Formy współdziałania komunalnego (gmin i powiatów) w obszarze przygranicznym. Wybrane zagadnienia*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006, s. 197.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ J. Jendrośka, *Prawne podstawy transgranicznego uczestnictwa władz i społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006, s. 13.

⁶ N. Levrat, *Legal Aspects of Transfrontier Co-operation, Building a New Europe*, [w:] V. Hudak (ed.), *Transfrontier Co-operation in Central Europe, Prague–Budapest–Warsaw–New York–Kosice* 1996, s. 30. Podają za: A. Mikołajczyk, *Podstawowe pojęcia*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 209.

⁷ *Ibidem*, s. 208. Por. A. Skrzydło, *Współpraca transgraniczna*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 1998, s. 121.

⁸ A. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 211.

dla niej cecha transgraniczności, która oznacza „sąsiedowanie ze sobą obszarów przygranicznych należących do kilku państw”⁹. Oprócz tego jej wyznacznikiem jest pojęcie granicy¹⁰, która przesądza o geograficznej bliskości jej uczestników¹¹ i która dla celów efektywnej współpracy powinna przybierać jedynie administracyjny charakter¹².

Ogólną regulację prawną współpracy transgranicznej odnaleźć można w dokumentach Rady Europy i Unii Europejskiej, które uchwalane były począwszy od lat pięćdziesiątych dwudziestego wieku¹³. Jeśli chodzi o dokumenty uchwalane na forum Rady Europy, to aktem o kluczowym znaczeniu dla współpracy transgranicznej jest Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi sporządzona w dniu 21 maja 1980 r. w Madrycie¹⁴ (Polska jest związana jej przepisami od dnia 19 czerwca 1993 r.)¹⁵. Równie ważnym aktem uchwalonym na forum Rady Europy pozostaje przyjęta w dniu 20 listopada 1989 r. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych¹⁶ (Polska nie jest związana przepisami tej Karty). Z aktów prawnych Rady Europy do współpracy transgranicznej nawiązuje również Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona w dniu 15 października 1985 r. w Strasburgu¹⁷. W Unii Europejskiej¹⁸ współpraca transgraniczna ujmowana jest

⁹ S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, Nr 10, s. 55.

¹⁰ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011, s. 31–32.

¹¹ Granica „w rozumieniu administracyjnoprawnym oznacza określoną w przepisach prawa powszechnie obowiązującego delimitację kompetencji określonych władz administracji państwowej czy samorządowej i jest utożsamiana z pojęciem właściwości miejscowej i rzeczowej”. R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 33.

¹² K. Kaczmarczyk, *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 7–8, s. 33.

¹³ J. Korczak, K. Nowacki, *op. cit.*, s. 175.

¹⁴ 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. Na temat Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi: T. Szewc, *Status Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 6. Warte zauważenia jest, że ważną częścią konwencji jest jej załącznik, noszący nazwę: Załącznik do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r. Został on sporządzony w Strasburgu w dniu 9 listopada 1995 r. W sposób szczegółowy reguluje on rozwiązania prawne w zakresie współpracy transgranicznej: możliwość podejmowania współpracy w różnych formach prawnych, moc prawną umów i porozumień w zakresie współpracy, a także kwestię osobowości prawnej struktur współpracy transgranicznej. Jednocześnie należy zauważyć, że Polska nie jest stroną tego załącznika.

¹⁵ A. Mikołajczyk, *Podstawy prawne*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 228. Zob. również: R. Kusiak, *Możliwości prawne transgranicznej współpracy samorządowej w świetle konwencji i umów zawartych przez Polskę*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII, *passim*.

¹⁶ Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych przyjęta w dniu 20 listopada 1981 r. przez Radę Europy.

¹⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. Nr 124, poz. 607.

¹⁸ Zob. W. Szmyt, J. Kundera, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008, s. 21; M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik

natomiast jako jeden z wymiarów współpracy terytorialnej¹⁹ i wspierana jest przez europejską politykę spójności²⁰, a o zainteresowaniu Unii Europejskiej problematyką współpracy transgranicznej świadczą uchwalane przez jej organy rozporządzenia²¹, których postanowienia są dla Polski wiążące z uwagi na jej członkostwo w strukturach unijnych.

2. Prawo do nawiązywania i rozwoju form współpracy transgranicznej w prawie krajowym

Prawna możliwość nawiązywania współpracy transgranicznej przysługuje też jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce²². Podkreślić należy, że jest to swoiste uprawnienie polskich jednostek samorządu terytorialnego. Zwracają na to uwagę Jerzy Korczak i Konrad Nowacki, podkreślając, że możliwość prowadzenia współpracy transgranicznej przez samorząd terytorialny w Polsce przyniósł jej powrót do Europy samorządowej²³. Toteż podstaw prawnych do prowadzenia omawianej współpracy przez polskie jednostki samorządu terytorialnego należy poszukiwać już w przepisach Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴ W art. 172 ust. 2 Konstytucja stanowi bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do prowadzenia współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw²⁵. Artykuł ten przyznaje jednak samorządowi terytorialnemu tylko ogólne prawo do nawiązywania wskazanej w nim współpracy. Przyznane nim prawo nie oznacza bowiem „decentralizacji ściśle rozumianej polityki zagranicznej państwa – ta pozostaje w gestii konstytucyjnych organów centralnych”²⁶, a warunki jego realizacji uszczegółowiają przepisy ustawowe²⁷.

(red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997, s. 227.

¹⁹ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 30.

²⁰ Ż. Szczegółowa, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej we współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010, s. 52.

²¹ Np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347/259 z 20.12.2013 r.

²² Zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

²³ J. Korczak, K. Nowacki, *op. cit.*, s. 13–14.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ A. Mikołajczyk, *Podstawowe pojęcia...*, s. 208.

²⁷ Chodzi o ustawę z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. Nr 91, poz. 1009 ze zm., i o ustawę z dnia 8 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej,

3. Ewolucja prawnych form, przy których wykorzystaniu administracja krajowa może prowadzić współpracę transgraniczną

Prowadzenie współpracy transgranicznej może przejawiać się na różnym stopniu formalizacji oraz przy wykorzystaniu różnych form prawnych²⁸, które pochodzą od różnych prawodawców (międzynarodowego, unijnego i krajowego). W prawie krajowym dość długo brakowało regulacji, która normowałaby sformalizowane struktury współpracy transgranicznej²⁹ z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego. Powodowało to, że jednostki samorządu terytorialnego prowadziły współpracę transgraniczną w formie tzw. euroregionów³⁰, czyli formalnych struktur działających na podstawie porozumień zawieranych przez władze szczebla lokalnego i regionalnego, a w niektórych przypadkach także z udziałem podmiotów gospodarczych i społecznych³¹. W celu tworzenia euroregionów jednostki samorządu terytorialnego wykorzystywały głównie

Dz. U. Nr 218, poz. 309 ze zm. (dalej: u.e.w.t.). Odpowiednie regulacje prawne odnoszące się do możliwości podejmowania współpracy transgranicznej przez samorząd terytorialny znajdują się art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., art. 12 pkt 9a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm., który dodany został do powołanej ustawy w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz. U. Nr 12, poz. 136 i Nr 322, poz. 123, oraz w rozdziale 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm., zatytułowanym „Współpraca zagraniczna”).

²⁸ D. Cendrowicz, *Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, Nr 8, s. 86.

²⁹ A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów lokalnych*, „Przegląd Prawa, Administracji i Ekonomii” 2008, t. LXXVII, s. 41.

³⁰ Podkreślić należy, że w zakresie funkcjonowania euroregionów z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego wykształciły się dwa ich modele. Są to: „samorządowo-lokalny” model euroregionu, stanowiący efekt inicjatyw oddolnych (charakterystyczny dla euroregionów działających w zachodniej części Polski), oraz „administracyjno-rządowy” model euroregionu, charakteryzujący się tym, że inicjatywa jego utworzenia pochodzi od administracji rządowej szczebla regionalnego, a nawet centralnego. Model ten jest charakterystyczny dla euroregionów funkcjonujących we wschodniej i północnej części Polski. H. Duńska, *Czy istnieje model „polskiego” euroregionu?*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, *passim*; W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, *passim*; S. Malariski, *Zasady i formy prawne uczestnictwa polskich samorządów w międzynarodowych zrzeszeniach współpracy samorządów*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, *passim*; R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 7–8, *passim*.

³¹ J. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 5, s. 4. „Pojęcie „euroregion” nie jest używane ani w oficjalnej terminologii Unii Europejskiej, ani w dokumentach państwowych. Przyjęło się jednak powszechnie w dyskusjach na temat współpracy transgranicznej. Celem euroregionów jest działanie na rzecz rozwoju obszarów przygranicznych, nawiązywanie dobrosąsiedzkiej współpracy, wymiana kulturalna, przełamywanie barier kulturowych, przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i następstwom klęsk żywiołowych”. W. Szmyt, J. Kundera, *op. cit.*, s. 37.

prawną formę stowarzyszenia³², znacznie rzadziej tworzone były spółki prawa handlowego z ich udziałem³³.

Wobec braku regulacji sformalizowanej struktury współpracy transgranicznej zauważano konieczność wypracowania nowego instrumentu prawnego, za pomocą którego mogłaby ona być prowadzona. Nieodzowność tę dostrzegano nie tylko na szczeblu krajowym, ale również na arenie międzynarodowej, na której zachodziły dynamiczne zmiany środowiska międzynarodowego, oraz w samej Unii Europejskiej. Powodowało to, że znaczenia nabierała kwestia prawnej możliwości podejmowania współpracy transgranicznej przez zainteresowane nią podmioty z uwzględnieniem wyższego stopnia instytucjonalizacji³⁴. Do wzrostu znaczenia tej problematyki przyczyniło się również wzmocnienie integracji samorządów terytorialnych w Unii Europejskiej³⁵ oraz zachodzące w europejskiej przestrzeni życia społecznego zmiany. Wiele czynników wpłynęło więc na wprowadzenie przez Unię Europejską nowego instrumentu współpracy transgranicznej³⁶ w postaci Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (dalej: EUWT)³⁷.

³² Stowarzyszenia zakładane przez jednostki samorządu terytorialnego podlegają przepisom ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 885 ze zm. Problematykę stowarzyszeń z udziałem jednostek samorządu terytorialnego regulują także art. 84 ustawy o samorządzie gminnym, art. 75 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8b ustawy o samorządzie województwa.

³³ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 191–192. W literaturze rozważana była także możliwość wykorzystania, dla celów współpracy transgranicznej, związków stanowiących publicznonprawną formę współdziałania, służącą wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych. Z uwagi jednak na brak w prawie krajowym unormowań, które przewidywałyby prawną możliwość tworzenia związków celowych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego z udziałem podmiotów publicznych z innych państw, ta publicznoprawna forma współpracy transgranicznej nie znajduje zastosowania w Polsce. D. Cendrowicz, *op. cit.*, s. 90–91; B. Dolnicki, *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 13; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 179 i n.

³⁴ Ł. Lewkowicz, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, Nr 1(51), s. 45. Por.: M.K. Drab, P. Kledzik, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009; R. Bucholski, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.

³⁵ EUWT na tle dotychczas występujących form współpracy podmiotów publicznych, regulowanych prawem polskim, stanowi „konglomerat złożony z instytucji właściwych dla tychże form, tyle, że o ponadnarodowym zakresie działania”. Zob.: M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 574.

³⁶ Nie wolno jednak pominąć wcześniejszej regulacji odnoszącej się do instrumentu prawnego mogącego znaleźć zastosowanie w omawianej współpracy, jakim były europejskie zgrupowania interesów gospodarczych regulowane rozporządzeniem nr 2137/85/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych, Dz. Urz. WE L 199 z 31.07.1985 r.

³⁷ Zob. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Analiza wykonana przez Groupe d'études Politique de l'eau pod kierunkiem prof. N. Levrata w ramach programu KR-u, pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego oraz sekretariatu Komisji COTER. Prace zakończono w styczniu 2007 r., s. 3.

4. Prowadzenie współpracy transgranicznej w formie EUWT

4.1. Charakterystyka EUWT we współpracy transgranicznej

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej powstało przede wszystkim z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej³⁸. Według raportu sporządzonego przez Groupe d'études Politique de l'eau, instrument prawny, jakim jest EUWT zawiera „potencjał, który może pomóc [...] osiągnąć znaczne postępy [w dziedzinie współpracy transgranicznej DC] w nadchodzących latach”³⁹. Wynika to między innymi stąd, że EUWT na mocy prawa krajowego może otrzymać osobowość prawną prawa publicznego lub osobowość prawną prawa prywatnego⁴⁰, jak również z faktu posiadania przez ten instrument prawny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego⁴¹.

Obecnie regulację prawną odnoszącą się do EUWT odnaleźć można na poziomie unijnym w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej⁴² (rozporządzenie to zostało następnie zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁴³), a w prawie krajowym przede wszystkim w ustawie z dnia 7 lipca 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej, która reguluje zasady organizacji europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej w celu wykonania postanowień rozporządzenia w sprawie EUWT⁴⁴.

³⁸ K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 238.

³⁹ Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Analiza wykonana przez Groupe d'études Politique de l'eau pod kierunkiem prof. N. Levrata w ramach programu KR-u, pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego oraz sekretariatu Komisji COTER. Prace zakończono w styczniu 2007 r., s. 3.

⁴⁰ Z kwestią posiadania osobowości prawnej wiąże się problematyka ponoszenia przez członków EUWT odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania. Zob.: M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 568.

⁴¹ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 201.

⁴² Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, Dz. Urz. WE L 210/19 z 31.07.2006 r. (dalej: rozporządzenie w sprawie EUWT). Pierwotną podstawą prawną do wydania tego rozporządzenia stanowił art. 159 akapit trzeci Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁴³ 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 347/303 z 20.12.2013 r. Zmiany wprowadzone tym rozporządzeniem do rozporządzenia w sprawie EUWT weszły w życie z dniem 22 czerwca 2014 r.

⁴⁴ W sprawach nieuregulowanych rozporządzeniem w sprawie EUWT oraz w powołanej ustawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach.

Tak normowane EUWT stanowi dobrowolne zrzeczenie członków położonych na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich Unii Europejskiej⁴⁵. Krąg jego potencjalnych członków określa art. 3 rozporządzenia w sprawie EUWT. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że przepisy rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie w sprawie EUWT rozszerzyły krąg podmiotów mogących uzyskać status członka tego instrumentu współpracy transgranicznej⁴⁶. Zauważyć wobec tego należy, że obecnie członkami EUWT mogą zostać, naturalnie w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji, państwa członkowskie Unii Europejskiej lub władze na szczeblu krajowym, władze lokalne i regionalne, przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁴⁷, podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi⁴⁸. Członkami EUWT mogą zostać także przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym oraz unijnym prawem właściwym, jak również krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne równoważne z nimi, z państw trzecich, jednakże przy uwzględnieniu zastrzeżeń sformułowanych w art. 3a rozporządzenia w sprawie EUWT⁴⁹. Oprócz tego członkami EUWT mogą zostać również stowarzyszenia. Jest to jednak możliwe tylko wówczas, gdy stowarzyszenie będą tworzyły podmioty należące do jednej lub kilku kategorii wymienionych w art. 3 rozporządzenia w sprawie EUWT.

Zważywszy na to, można stwierdzić, że możliwość uczestniczenia w strukturze EUWT jedynie ustalonej kategorii podmiotów przesądza o określonym podejściu do

⁴⁵ M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 556.

⁴⁶ M. Krzymuski, P. Kubicki, *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 6, s. 30.

⁴⁷ Chodzi o dyrektywę 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 powołanej dyrektywy „przedsiębiorstwo publiczne oznacza każde przedsiębiorstwo, na które instytucje zamawiającego mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ poprzez przysługujące im prawo własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie lub poprzez zasady określające jego działanie”.

⁴⁸ Są to podmioty: ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, posiadające osobowość prawną, finansowane w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego – albo takie, których zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów, albo takie, w których ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

⁴⁹ Zastrzeżenia te formułuje art. 3a rozporządzenia w sprawie EUWT, który reguluje kwestie przystąpienia do EUWT członków z państw trzecich albo krajów lub terytoriów zamorskich.

tego instrumentu prawnego, który wyraża się w jego unijnym charakterze⁵⁰. Toteż w celu ułatwienia uzyskania członkostwa w EUWT prawodawca unijny stara się przeciwdziałać sytuacjom, w których na drodze do utworzenia ugrupowania stanęłyby przeszkoda o charakterze organizacyjnoprawnym. Tytułem przykładu można tutaj wskazać na umożliwienie uczestnictwa w EUWT władz szczebla krajowego, a to dlatego, że w praktyce prowadzi ono do wyeliminowania sytuacji, w których istniałaby konieczność włączenia do danego ugrupowania całego państwa⁵¹. Co się zaś tyczy wspomnianych przeszkód w uzyskaniu członkostwa w EUWT, to wynikają one stąd, że członkami EUWT mogą być podmioty z różnych państw. Regułą natomiast jest, że w różnych państwach funkcjonują odmienne struktury organizacyjne administracji, a jej organy wyposażone są w kompetencje o zróżnicowanym zasięgu i zakresie⁵².

4.2. Zadania wykonywane przez EUWT i ograniczenia w ich wykonywaniu

Należy zauważyć, że EUWT wykonuje zadania powierzone mu do wykonywania przez jego członków na podstawie umowy powołującej ugrupowanie do życia, przy czym katalog zadań powierzonych do wykonywania EUWT musi mieścić się w granicach kompetencji podmiotów je tworzących. Wprowadzone zastrzeżenie jest o tyle ważne, że przesądza o tym, że EUWT nie może wykonywać zadań, które nie należałyby do zakresu zadań i kompetencji podmiotów je tworzących. Oprócz tego należy jeszcze podkreślić, że powierzone EUWT do wykonywania zadania nie mogą także „dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna”⁵³. W praktyce powoduje to, że wykonywane przez EUWT zadania ograniczają się do realizacji programów lub projektów współfinansowanych przez Unię Europejską w ramach określonych funduszy⁵⁴.

Wobec poczynionych ustaleń rozważenia wymaga katalog zadań i granice ich wykonywania przez EUWT, których członkami są polskie jednostki samorządu terytorialnego. Poruszone zagadnienie jest o tyle ważne, ponieważ polskie jednostki samorządu terytorialnego nie mogą cedować na zewnątrz zadań, które wiązałyby się z koniecznością użycia władztwa administracyjnego⁵⁵. W zakresie współpracy transgranicznej

⁵⁰ Nie wolno jednak pomijać faktu, że członkami EUWT mogą zostać podmioty z krajów, które nie są państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

⁵¹ M. Krzymuski, P. Kubicki, *op. cit.*, s. 30.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Art. 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EUWT.

⁵⁴ Art. 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EUWT.

⁵⁵ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 175.

przesądził o tym ustawodawca w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przy-
stępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń spo-
łeczności lokalnych i regionalnych. Otóż zgodnie z art. 3 tej ustawy jednostki samorzą-
du terytorialnego nie mogą przekazać na rzecz międzynarodowego stowarzyszenia lub
na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicz-
nych ani też nieruchomości lub praw majątkowych na dobrach niematerialnych im przy-
sługujących.

Odnosząc się do treści przytoczonego artykułu, należy zwrócić uwagę na to, że
celem wynikającego z niego ograniczenia jest „przeciwdziałanie „erozji” władztwa pań-
stwowego (ściślej administracyjnego) na obszarach objętych zrzeszeniem międzyna-
rodowym”⁵⁶. Ograniczenie to stanowi jednak pewną barierę rozwoju współpracy transgranicznej
prowadzonej z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego
też postrzegane może być jako czynnik hamujący podejmowanie określonych przedsię-
wzięć, których realizacja wiązałaby się z przekazaniem „na zewnątrz” przypisanych sam-
orządowi terytorialnemu do wykonywania zadań. Oceniać je należy jednak z uwzględ-
nieniem sformułowanych prawnie zasad ponoszenia odpowiedzialności przez krajową
administrację za powierzone jej do wykonywania zadania oraz z uwzględnieniem spo-
łecznej odpowiedzialności administracji w stosunku do obywateli będących odbiorcami
powierzonych jej zadań.

4.3. Tryb tworzenia EUWT w prawie krajowym

W odniesieniu do trybu powoływania do życia EUWT podkreślenia wymaga, że
omawiany instrument współpracy transgranicznej tworzony jest z inicjatywy jego przy-
szłych członków w drodze przyjęcia konwencji i statutu ugrupowania⁵⁷. Jeśli chodzi
o projekt konwencji, to powinien on zawierać informacje na temat zadań ugrupowania,
czasu jego obowiązywania, warunków rozwiązania, dziedzin podejmowanej w jego ra-
mach współpracy transgranicznej, odpowiedzialności członków wobec ugrupowania
oraz w stosunku do osób trzecich, stosowane prawo, warunki wzajemnej uznawalności
w zakresie kontroli i warunki, na jakich mają być realizowane zadania publiczne w ra-
mach współpracy transgranicznej⁵⁸. Regulująca powyższe sprawy konwencja EUWT
przyjmuje formę uchwały, która dla swojej ważności wymaga jednogłośnego przyjęcia
jej przez założycieli ugrupowania⁵⁹. Jeśli chodzi natomiast o statut ugrupowania, to jest

⁵⁶ R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 7, s. 34–35.

⁵⁷ Szerzej na ten temat: R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 177 i n.

⁵⁸ A. Bussmann, *op. cit.*, s. 49.

⁵⁹ M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 557.

on ustalany na podstawie konwencji⁶⁰. Przykładowy statut EUWT powinien zawierać postanowienia odnoszące się do listy jego członków i powierzonych mu do wykonywania zadań. Statut powinien także określać wzajemne relacje ugrupowania z jego członkami, nazwę i adres jego siedziby, posiadane organy, ich kompetencje i zasady ich funkcjonowania. Statut powinien również normować procedury decyzyjne obowiązujące w ramach danego EUWT oraz wskazywać języki robocze, które będą obowiązujące dla jego członków⁶¹.

W celu skuteczności przystąpienia do EUWT przez Rzeczpospolitą Polską oraz przez polskie jednostki samorządu terytorialnego wymagane jest nie tylko spełnienie warunków określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, ale i warunków określonych przepisami u.e.w.t. Wskazać zatem należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.e.w.t. uchwałę o przystąpieniu Polski do ugrupowania podejmuje Rada Ministrów. Natomiast uchwałę o przystąpieniu jednostki samorządu terytorialnego do ugrupowania podejmuje, w zależności od jednostki samorządu terytorialnego, rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Organy te czynią to bezwzględną większością głosów ich ustawowego składu⁶², przy czym warunkiem skuteczności podjętej przez nie uchwały jest wskazanie, że wejdzie ona w życie dopiero po uzyskaniu zgody właściwych ministrów na przystąpienie do EUWT⁶³.

W nawiązaniu do powyższych rozważań należy więc zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 u.e.w.t., zgody na przystąpienie przez jednostkę samorządu terytorialnego do ugrupowania udziela minister właściwy do spraw zagranicznych działający w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego⁶⁴. Niemniej jednak konieczność uzyskania zgody aż czterech ministrów na przystąpienie do EUWT może budzić pewne wątpliwości z powodu wydłużenia procedury z tym związanej⁶⁵, a także z tej przyczyny, że omawiana zgoda wydawana jest w formie decyzji administracyjnej w terminie do 3 miesięcy od dnia otrzymania przez ministra

⁶⁰ Podkreślić należy, że jedynie EUWT utworzone przed dniem 21 grudnia 2013 r. nie są zobowiązane do dostosowania swoich konwencji i statutów do przepisów rozporządzenia w sprawie EUWT w brzmieniu zmienionym w wyniku jego nowelizacji.

⁶¹ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_pl.htm [dostęp: 20.05.2015 r.].

⁶² Stanowi o tym art. 5 ust. 1 ustawy o EUWT.

⁶³ Wynika to z art. 5 ust. 2 u.e.w.t.

⁶⁴ Art. 6 ust. 1 u.e.w.t.

⁶⁵ Obowiązek uzyskania omawianej zgody obejmuje również podmioty prawa publicznego, o których mowa w dyrektywie nr 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 r., s. 114; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6 tom 7, s. 132 ze zm.

uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie przystąpienia do ugrupowania⁶⁶, a termin na jej wydanie rozpoczyna swój bieg dopiero po otrzymaniu przez ministra spraw zagranicznych uchwały lub decyzji podmiotu publicznego o przystąpieniu do ugrupowania⁶⁷.

Podkreślić należy, że z wnioskiem o wyrażenie przez ministra zgody na członkostwo w Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej może zwrócić się każdy z jego potencjalnych członków. Jeśli jest to uzasadnione z uwagi na wykonywane przez ugrupowanie zadania lub jego położenie, czy szczególne uwarunkowania, wówczas o zgodę na przystąpienie do ugrupowania mogą zwrócić się wszyscy jego członkowie⁶⁸. Natomiast w sytuacji, w której dla wszystkich jego przyszłych członków uzasadnienie uczestnictwa w ugrupowaniu jest takie samo, możliwe jest złożenie przez nich wspólnego wniosku w tym zakresie. W takiej sytuacji termin na wydanie zgody przez ministra na przystąpienie do ugrupowania rozpoczyna bieg w tym samym dniu w stosunku do wszystkich jego przyszłych członków⁶⁹. Jednak, aby bieg terminu na wyrażenie zgody na przystąpienie do ugrupowania mógł się rozpocząć, wniosek o jej wyrażenie powinien być zgodny z wymogami stawianymi podaniom, które określa art. 63 kodeksu postępowania administracyjnego⁷⁰.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej uzyskuje osobowość prawną dopiero w dniu publikacji statutu ugrupowania lub w dniu jego rejestracji. Nie ma jednak znaczenia, które z tych zdarzeń nastąpi jako pierwsze⁷¹. Jak zauważają Mirella K. Drab i Przemysław Kledzik, ugrupowania z siedzibą na terytorium Polski nabywają osobowość prawną z dniem wydania Monitora Polski B, w którym to organie promulgacyjnym zamieszczony powinien zostać statut ugrupowania⁷². Należy również zauważyć, że ugrupowania posiadające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru ugrupowań prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych⁷³. Co istotne, zgłoszenia do tego rejestru dokonać może tylko osoba wskazana przez członków ugrupowania jako właściwa do reprezentowania go na zewnątrz. Z kolei dyrektor ugrupowania obowiązany jest do przesłania w terminie 10

⁶⁶ Art. 6 ust. 1 u.e.w.t. W wypadku rozbieżności między polityką zagraniczną państwa a polityką EUWT minister może odmówić zgody na członkostwo jednostki samorządu terytorialnego. P. Łazutka, *Eu-roregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2012, A 270, s. 83.

⁶⁷ <http://www.openlaw.com.pl/wikka.php?wakka=EUWTTworzenie> [dostęp: 15.05.2015 r.].

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*. W zakresie wymogów stawianych podaniom zob.: art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁷¹ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 168.

⁷² Więcej na ten temat: M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 559.

⁷³ Art. 7 ust. 2 u.e.w.t.

dni roboczych od ogłoszenia statutu ugrupowania wniosku o opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w serii C informacji o utworzeniu ugrupowania, którego jest dyrektorem⁷⁴. Obowiązek ten realizowany jest poprzez wysłanie przez niego omawianego wniosku do Biura Publikacji Unii Europejskiej⁷⁵.

5. Konkluzje

Współpraca transgraniczna pozostaje jednym z najważniejszych punktów polityki rozwoju prowadzonej przez Unię Europejską⁷⁶. Wyrazem przywiązywania przez Unię szczególnej troski o rozwój tej współpracy stała się próba dokonania zinstytucjonalizowania form, w których można byłoby ją skutecznie prowadzić. Zinstytucjonalizowanie to nastąpiło poprzez powołanie do życia instrumentu w postaci Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, które, jak zauważa Karolina Kentnowska, stanowi instrument pozwalający na realizację partnerskich przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych, na przejęcie zadań partnerów danego ugrupowania czy ich mienia, jak również na tworzenie jednostek organizacyjnych. Dodatkowo ugrupowania umożliwiają także ewentualny udział w nich państw u boku samorządów terytorialnych⁷⁷. Toteż EUWT, jako unijny instrument prawny współpracy transgranicznej, dąży do zmniejszenia trudności, jakie pojawiają się przed państwami członkowskimi Unii Europejskiej, które chcą prowadzić partnerską współpracę na poziomie lokalnym i regionalnym. Wciąż jednak występują liczne ograniczenia, które stanowią czynnik hamujący proces ich powoływania. Niektóre z nich wynikają z prawa krajowego, czego przykładem pozostaje regulacja art. 3 ustawy o zasadach przystępowania⁷⁸. Jednak o całościowej ocenie omawianego instrumentu prawnego we współpracy transgranicznej, pomimo że istnieje on już od kilku lat, przesądzi praktyka jego funkcjonowania w dłuższej perspektywie czasowej. Obecnie bowiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedzibę mają trzy EUWT, co powoduje, że formułowanie daleko idących wniosków w zakresie prowadzenia współpracy transgranicznej za pomocą tego instrumentu prawnego jest w pewnym sensie ograniczone.

⁷⁴ Mówi o tym art. 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EUWT.

⁷⁵ M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 559.

⁷⁶ E. Albrecht, K. Nowacki, *Wprowadzenie*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006, s. 6.

⁷⁷ K. Kentnowska, *op. cit.*, s. 238.

⁷⁸ M.K. Drab, P. Kledzik, *op. cit.*, s. 566.

Bibliografia

- Albrecht E., Nowacki K., *Wprowadzenie*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006.
- Bednarski R., *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001.
- Bucholski R., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów lokalnych*, „Przeгляд Prawa, Administracji i Ekonomii” 2008, t. LXXVII.
- Cendrowicz D., *Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, Nr 8.
- Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, Nr 10.
- Dolnicki B., *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Drab M.K., Kledzik P., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009.
- Dumała H., *Czy istnieje model „polskiego” euroregionu?*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000.
- Jendrośka J., *Prawne podstawy transgranicznego uczestnictwa władz i społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006.
- Jóskowiak J., *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 5. s. 4.
- Kaczmarczyk K., *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 7–8.
- Kentnowska K., *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Korczak J., Nowacki K., *Formy współdziałania komunalnego (gmin i powiatów) w obszarze przygranicznym. Wybrane zagadnienia*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006.

- Kusiak R., *Możliwości prawne transgranicznej współpracy samorządowej w świetle konwencji i umów zawartych przez Polskę*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Krzymuski M., Kubicki P., *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 6.
- Levrat N., *Legal Aspects of Transfrontier Co-operation, Building a New Europe*, [w:] V. Hudak (red.), *Transfrontier Co-operation in Central Europe*, Prague–Budapest–Warsaw–New York–Kosice 1996.
- Lewkowicz Ł., *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, Nr 1(51).
- Łazutka P., *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Oeconomica” 2012, A 270.
- Malarski S., *Regiony i euroregiony, zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne*, Opole 2003.
- Malarski S., *Zasady i formy prawne uczestnictwa polskich samorządów w międzynarodowych zrzeczeniach współpracy samorządów*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998.
- Mikołajczyk A., *Podstawy prawne*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005.
- Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.
- Skrzydło A., *Współpraca transgraniczna*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1998.
- Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeczeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 7.
- Szczegłowa Ż., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej we współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010.
- Szewe T., *Status Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 6.
- Szmyt W., Kundera J., *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008.

Woźniak M, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 4.

Zieliński M., *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997.

mgr Paulina Łazutka

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

Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej

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

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

The challenges of European and Polish cross-border cooperation

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

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

Wstęp

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

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

1. Podstawy prawne współpracy transgranicznej

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

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

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

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

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

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

2. Euroregion jako forma współpracy transgranicznej

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ J. Korczak, *op. cit.*, s. 341.

3. Nowa forma – Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej

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

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

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

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

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

¹³ Pkt 2 preambuły rozporządzenia 1082/2006.

¹⁴ Ł. Lewkowicz, *op. cit.*, s. 39.

¹⁵ R. Kusiak-Winter, *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością*

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 9.

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

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

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

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

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

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań i ich funkcjonowania, Dz. Urz. UE L 347/303 z 20.12.2013 r.

²² Pkt 1 preambuły rozporządzenia 1302/2013.

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

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

Po drugie – rozszerzono katalog podmiotów mogących być członkami EUWT. Mogą nimi zostać państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym, władze regionalne, władze lokalne, przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady lub podmioty prawa publicznego w rozumieniu dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym oraz unijnym prawem właściwym, jak również krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne z państw trzecich²⁵.

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

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

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

4. Polskie EUWT

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

²³ Pkt 4 preambuły rozporządzenia 1302/2013.

²⁴ Pkt 19 preambuły rozporządzenia 1302/2013.

²⁵ Znowelizowany art. 3 rozporządzenia 1082/2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, można przedstawić następujące wnioski:

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

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

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

³⁵ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 15.

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

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

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

Literatura

- Foks R., *Transgraniczna współpraca gospodarcza a lokalny system komunikowania masowego*, [w:] K. Kociubiński (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Toruń 2008.
- Grosse T.G., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4.
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym* [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Lewkowicz Ł., *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12.
- Łazutka P., *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza prawno-porównawcza*, [w:] „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2012, t. 270. *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, pod red. E. Olejniczak-Szałowskiej, B. Glinkowskiej, M. Kapusty, Łódź 2012.

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

Współpraca transgraniczna dla realizacji unijnych polityk

dr Adriana Kalicka-Mikołajczyk

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Współpraca transgraniczna pomiędzy Unią Europejską i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Streszczenie: Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) jest nową polityką UE skierowaną do państw Europy Wschodniej, której nadrzędnym celem jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: demokracji, państwa prawnego, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności administracji. W jej ramach jednym z priorytetowych obszarów współpracy pomiędzy UE i jej wschodnimi sąsiadami jest współpraca transgraniczna, która obejmuje współpracę między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej strony, realizowaną w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy UE. Zasadniczym jej celem jest wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego po obu stronach wspólnych granic; wspólne podejmowanie wyzwań w takich dziedzinach jak: ochrona środowiska, ochrona zdrowia oraz walka z przestępczością zorganizowaną; wspólne zapewnienie bezpieczeństwa i skutecznej kontroli na granicach; promowanie transgranicznych kontaktów międzyludzkich.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, współpraca transgraniczna, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Europejski Instrument Sąsiedztwa, programy współpracy transgranicznej.

Cross-border cooperation between the European Union and neighbouring countries from the Eastern Europe within the framework of the European Neighbourhood Policy

Abstract: The European Neighbourhood Policy (ENP) was developed in 2004, with the objective of avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and strengthening the prosperity, stability and security of all. It is based on the values of democracy, rule of law and respect of human rights. Under the ENP, the European Union works together with its partners to develop democratic, socially equitable and inclusive societies, and offers its neighbours economic integration, improved circulation of people across borders, financial assistance and technical cooperation toward approximation with European Union standards. The ENP also offers to its partners a very concrete set of opportunities through its sector policies. These cover a broad range of issues, reaching from employment and social policy, trade, industrial and competition policy to agriculture and rural development, climate change and environment. They include energy security, transport, research and innovation, as well as support to health, education, culture and youth. Cross-border cooperation is a key element of the EU policy towards its neighbours within the framework of the ENP because it supports sustainable development

along the EU's external borders, helps reducing differences in living standards and addressing common challenges across these borders. However, the specific objectives of this very important area of mutual cooperation are to promote a coherent and integrated approach to regional development, dealing with common challenges, guaranteeing effectiveness and security at the external borders and to encourage local cooperation.

Key words: European Union, European Neighbourhood Policy, cross-border cooperation, European Neighbourhood Instrument, cross-border cooperation programmes.

Granice są „bliznami historii”. Współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także przewyciężeniu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw, a także służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności¹.

1. Wprowadzenie

Podstawowym aktem prawa międzynarodowego regulującym cele i zasady współpracy transgranicznej oraz obowiązki podmiotów w niej uczestniczących jest Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi przyjęta na forum Rady Europy 21 maja 1980 r.² W dokumencie tym znajduje się również legalna definicja współpracy transgranicznej. Zgodnie z art. 2 jest nią „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne”. Z przytoczonej definicji wynikają następujące cechy współpracy transgranicznej³. Po pierwsze, jej zasadniczym celem jest „umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron”, co oznacza, iż współpraca transgraniczna może być bilateralna lub multilateralna, w której ramach zaangażowane w nią podmioty dążą do stworzenia między sobą powiązań strukturalnych i bezpośrednich kanałów komunikacji, umożliwiających i/lub ułatwiających współpracę w różnych obszarach

¹ Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z dnia 19 września 1981 r., [http://cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/\\$file/karta.pdf](http://cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/$file/karta.pdf), [dostęp 28.07.2015].

² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

³ P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 8–67.

wspólnej aktywności⁴, oraz stanowi instrument służący rozwiązywaniu wspólnych problemów i podejmowaniu wspólnych wyzwań dotyczących np. bezpieczeństwa, walki z przestępczością zorganizowaną czy nielegalną imigracją. Po drugie, jest odmianą współpracy terytorialnej prowadzonej wspólnie przez wspólnoty i władze terytorialne – regiony, władze lokalne, władze komunalne, instytucje i organizacje społeczne oraz inne podmioty w regionach przygranicznych⁵, która ma przyczyniać się do poprawy warunków życia społeczności lokalnych po obu stronach granicy państwowej oraz sprzyjać rozwojowi bezpośrednich kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne, przez co jest doskonałym instrumentem budowy i rozwijania współpracy dobrosąsiedzkiej. Po trzecie, nie jest ograniczona przedmiotowo, co oznacza, że przedmiotem współpracy w jej ramach mogą być różne dziedziny, które są obszarem wspólnego zainteresowania podmiotów położonych po obu stronach granicy państwowej, np. administracja samorządowa, gospodarka, usługi, transport i komunikacja, ochrona środowiska naturalnego, turystyka, nauka i wymiana młodzieży, szkolenia, kultura czy ochrona zdrowia. Po czwarte, współpraca ta ograniczona jest do kompetencji władz terytorialnych określonych przez prawo wewnętrzne państw⁶. Zgodnie bowiem z art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego „społeczności lokalne mogą w granicach przewidzianych prawem współpracować ze społecznościami lokalnymi innych państw”⁷. Innym dokumentem, w którym również znajduje się zdefiniowane pojęcie współpracy transgranicznej, jest Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych przyjęta na forum Rady Europy 19 września 1981 r., mająca jednakże charakter porozumienia niewiążącego prawnie. Według Karty współpraca transgraniczna to „współpraca sąsiedzka przyległych do siebie regionów granicznych lub współpraca zagraniczna władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne, prowadzona w celu łagodzenia niekorzystnych skutków istnienia granic i przewycięzania skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz poprawy warunków życiowych osiadłej tam ludności”⁸.

⁴ A. Skrzydło, *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej*, Sprawy Międzynarodowe, 1994, nr 3, s. 46–47; E. Szadkowska, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski [et al.], *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno- ekonomiczne*, Białystok 2010, s. 16.

⁵ M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna pomiędzy władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik [et al.], *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997, s. 227.

⁶ W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] W. Kosiedowski [et al.], *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Toruń 2009, s. 27–49.

⁷ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

⁸ [http://cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/\\$file/karta.pdf](http://cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/$file/karta.pdf). [dostęp 28.07.2015].

W tym wypadku możemy również zauważyć, iż Strony Karty położyły nacisk na trzy elementy, które występują także w art. 2 Konwencji Ramowej, a mianowicie: lokalny i regionalny charakter współpracy; sąsiedzkosc, partnerstwo i subsydiarnosc, jako glowne zasady wspolpracy, oraz cele, do ktorych zaliczono: lagodzenie niekorzystnych skutkow istnienia granic państwowych i poprawę warunków życiowych ludności zamieszkującej te tereny poprzez następujące działania: współpracę gospodarczą i społeczno-kulturalną, niwelowanie przeszkód gospodarczych i infrastrukturalnych, wspólne rozwiązywanie wszelkich kwestii dotyczących migracji, współpracę w obszarze ochrony środowiska oraz ujednoczenie zasad zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w przyjętej 9 października 1993 r. w Wiedniu Deklaracji Szefów Państw i Rządów zwrócono uwagę, iż współpraca transgraniczna dodatkowo może stanowić: 1) instrument budowania i utrzymywania relacji pokojowych między społecznościami położonymi po obu stronach granicy państwowej (w tekście deklaracji możemy przeczytać, iż „Stworzenie tolerancyjnej i zasobnej Europy nie zależy tylko od współpracy między państwami. Opiera się ona również na transgranicznej współpracy władz lokalnych i regionalnych, respektującej konstytucję i terytorialną nienaruszalność każdego państwa”); 2) instrument budowania wzajemnego zaufania pomiędzy społeczeństwami, co z kolei może przyczynić się do zwalczania takich zjawisk jak rasizm, nietolerancja, antysemityzm i ksenofobia oraz 3) instrument pokojowego uregulowania wszelkich kwestii dotyczących praw mniejszości narodowych⁹.

2. Europejska Polityka Sąsiedztwa – instrument współpracy Unii Europejskiej z krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej

Europa powinna mieć więcej do powiedzenia w zakresie polityki zagranicznej. Należy wzmocnić współpracę, stowarzyszenie i partnerstwo z państwami sąsiadującymi, aby zacieśnić nasze powiązania gospodarcze i polityczne. Europejska Polityka Sąsiedztwa została opracowana w 2003 r. w celu rozwinięcia bliższych relacji pomiędzy Unią Europejską a państwami z nią sąsiadującymi, co obejmuje możliwość bliższej integracji gospodarczej z UE oraz perspektywę lepszego dostępu do rynku wewnętrznego UE. Integracja miała przebiegać w sposób stopniowy, poprzez wdrożenie ambitnych reform politycznych, gospodarczych oraz instytucjonalnych oraz przez przestrzeganie wspólnych wartości¹⁰.

Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) została utworzona przez Komisję Europejską (KE) 12 maja 2004 r. na podstawie komunikatu zatytułowanego *Europejska Polityka*

⁹ http://www.coe.int/t/dcr/summit/decl_vienne_pl.asp [dostęp 28.07.2015].

¹⁰ Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Wspólny dokument konsultacyjny, *W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, JOIN (2015) 6 final, s. 2.

*Sąsiedztwa – dokument strategiczny*¹¹. We wstępie KE wyjaśniła powody utworzenia nowej polityki sąsiedzkiej, „Rozszerzenie Unii Europejskiej oznacza, że zmieniły się granice zewnętrzne Unii Europejskiej. Zysaliśmy nowych sąsiadów i zbliżyliśmy się do dawnych. Ta sytuacja rodzi zarówno korzystne możliwości, jak i nowe wyzwania. Europejska Polityka Sąsiedztwa jest odpowiedzią na te nowe okoliczności”¹². Z przytoczonego fragmentu wynika, iż głównym powodem utworzenia EPS była konieczność zapobieżenia powstawaniu nowych linii podziałów w Europie po akcesji do UE 1 maja 2004 r. państw Europy Środkowej i państw bałtyckich. Ten fragment wstępu stanowi również odzwierciedlenie dyskusji nad nową polityką sąsiedzką, która rozpoczęła się na forum UE już na początku 2002 r.¹³ Wówczas ówczesny przewodniczący KE, Romano Prodi, potwierdził w swoim wystąpieniu 5 grudnia 2002 r. konieczność rozpoczęcia rozmów nad przyszłą, nową polityką UE wobec jej przyszłych sąsiadów, stwierdzając, że „mapa polityczna Europy ulegnie zmianie za dwa lata, dzisiaj już musimy rozpocząć debatę na forum UE i zdecydować, gdzie znajdują się granice Europy, aby w przyszłości nie doszło do powstania nowej granicy, która będzie nie do pokonania przez inne państwa”¹⁴.

Zasadniczym celem EPS jest „dzielenie się korzyściami wynikającymi z rozszerzenia UE w 2004 r. we wzmacnianiu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych. EPS została pomyślana tak, żeby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej sąsiadami oraz aby zaoferować nowym sąsiadom szansę udziału w różnych działaniach UE, poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa”¹⁵. Z postanowień strategii wynika zatem, że nadrzędnym celem nowej polityki sąsiedzkiej jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich, opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: demokracji, państwa prawnego, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki

¹¹ Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM (2004) 373 final (EPS – Strategia).

¹² EPS – Strategia, s. 44.

¹³ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013, s. 11–17.

¹⁴ R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, wystąpienie podczas Sixth ECSA – World Conference, Brussels, 5–6 December 2002, www.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm.

¹⁵ K. Smith, A. Webber, *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of „new partnership perspectives*, „European Foreign Affairs Review” 2008, s. 73–95; A. Dodini, M. Fantini, *The EU neighbourhood policy: Implications for economic growth and stability*, JCMS 2006, no. 44, s. 29–55; K. Magen, *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, Col.J.E.L. 2006, no. 12, s. 383–427; N. Tocci, *Does the ENP Respond to the EU’s Post-Enlargement Challenges?*, „The International Spectator” 2005, no. 1, s. 22.

wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności administracji¹⁶. Długofalowym zaś celem nowej polityki sąsiedzkiej jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie oraz pomoc krajom partnerskim w procesie demokratyzacji oraz ochrony praw człowieka¹⁷. Za pośrednictwem EPS ma ulec wzmocnieniu udział UE w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych, zacieśnienie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem pieniędzy i wszelkimi formami przemytu¹⁸.

Instrumentem mającym pomóc w realizacji podstawowego celu EPS, jakim jest zapobieganie powstawania nowych linii podziałów w Europie, jest promowanie transgranicznej i regionalnej współpracy z krajami partnerskimi, które zdaniem KE jest wstępnym warunkiem do zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, eliminowania ubóstwa i podziałów społecznych w nowych krajach sąsiedzkich. Współpraca regionalna i transgraniczna ma być realizowana poprzez zachęcanie krajów partnerskich i państw członkowskich UE do tworzenia wspólnych projektów i programów dotyczących wzmacniania tej współpracy w następujących obszarach: energetyka, transport, ochrona środowiska, badania, innowacje, informatyzacja oraz kontakty międzyludzkie¹⁹. Za pośrednictwem EPS Strony zobowiązały się również do zintensyfikowania działań mających na celu wspólne zwalczanie zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa w regionie. Do priorytetowych obszarów współpracy regionalnej pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej zaliczono²⁰:

- 1) wzmocnioną współpracę ekonomiczną, gospodarczą, politykę zatrudnienia i społeczną, pomoc dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, która ma służyć wspieraniu trwałego społeczno-ekonomicznego rozwoju, włącznie z redukcją ubóstwa i przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu;
- 2) środowisko naturalne, bezpieczeństwo jądrowe i zasoby naturalne;
- 3) wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, zwłaszcza w następujących dziedzinach: zarządzania granicami, migracji i azylu, zwalczania przestępczości zorganizowanej, handel ludźmi, terroryzm, pranie pieniędzy czy handel narkotykami oraz

¹⁶ B. Lippert, *The Neighbourhood Policy of the European Union*, „Intereconomics” 2007, vol. 42, no. 4, s. 18–181; I. Kempe, *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, “International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no. 4, s. 3.

¹⁷ G. Grabowska, *Dobre unijne sąsiedztwo*, „Integracja Europejska”, 2006, nr 02/67-68, s. 50 i n.

¹⁸ EPS – Strategia, s. 48.

¹⁹ M. Comelli, E. Greco, N. Tocci, *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, “European Foreign Affairs Review” 2007, no. 12, s. 208–211.

²⁰ EPS – Strategia, s. 65.

- 4) rozwój kontaktów międzyludzkich wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, dotyczącymi następujących obszarów: wymiany medialnej i dziennikarskiej, wspieraniu dobrego administrowania i poszanowania praw człowieka, wymiany zawodowej i akademickiej, współpracy w sektorze edukacji, szkolenia zawodowego, nauki, kultury i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Dotychczas KE trzykrotnie dokonywała rewizji założeń funkcjonowania EPS. Propozycje te zostały zawarte w komunikatach KE do Rady i Parlamentu Europejskiego: *W sprawie wzmocnienia EPS* (przyjęty 4 XII 2006 r.)²¹; *Silna EPS* (przyjęty 5 XII 2007 r.)²² oraz *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie* (przyjęty 25 V 2011 r.)²³, ale tylko w dwóch z nich KE wskazała potrzebę wzmocnienia współpracy regionalnej z krajami partnerskimi, należą do nich komunikaty przyjęte w latach 2006 i 2011.

W przyjętym 4 XII 2006 r. komunikacie *W sprawie wzmocnienia EPS* KE stwierdza, iż „EPS opiera się na założeniu, że w interesie UE jest szybszy rozwój gospodarczy, stabilność i lepsze sprawowanie rządów w państwach z nią sąsiadujących. Niemniej jednak odpowiedzialność za realizację celów współpracy spoczywa wyłącznie na tych państwach. Zadaniem UE jest zachęcenie krajów partnerskich do podejmowania reform i wspieranie ich w wysiłkach zmierzających do ich realizacji. Dlatego w najlepiej pojętym wspólnym interesie UE i jej sąsiadów leży budowanie silniejszych i głębszych wzajemnych relacji”²⁴. W komunikacie tym KE wskazała mocne i słabe strony EPS oraz zdefiniowała kilka obszarów, w których jej zdaniem konieczne jest wzmocnienie nowej polityki sąsiedzkiej w celu powodzenia realizacji jej założeń. Jednym z takich obszarów jest współpraca regionalna. Zdaniem KE dialog i współpraca regionalna mogą zostać wzmocnione poprzez następujące działania: 1) dążenie do synergii regionu Morza Czarnego, obejmującej m.in. dialog na szczeblu ministrów spraw zagranicznych oraz wzmoczoną współpracę z Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Regionu Morza Czarnego oraz 2) wzmocnienie współpracy z „sąsiadami sąsiadów” – państwami Azji Środkowej i Zatoki Perskiej, np. w dziedzinie energetyki, transportu oraz zwalczania nielegalnej imigracji²⁵.

Drugi z komunikatów, zatytułowany *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, w którym KE zaproponowała zmiany mające na celu

²¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, COM (2006) 726 final (dalej: Komunikat z 2006 r.).

²² Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa*, COM (2007) 774 final (dalej: Komunikat z 2007 r.).

²³ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new response to a changing Neighbourhood*, COM (2011) 303 final (dalej: Komunikat z 2011 r.).

²⁴ Komunikat z 2006 r., s. 2.

²⁵ *Ibidem*, s. 10–13.

usprawnienie funkcjonowania EPS, został przyjęty 25 V 2011 r. Zdaniem Catherine Ashton, przedstawiony dokument zawiera „kompleksową ofertę zbudowania trwałych partnerstw w obszarze sąsiedztwa. Unia Europejska udostępni krajom sąsiedzkim fundusze, aby wspierać podejmowane przez nie reformy polityczne i gospodarcze, w takim tempie, w jakim kraje będą je przeprowadzać. Wsparcie UE opiera się na partnerstwie, a nie jest czymś narzuconym. UE i kraje partnerskie łączy więź oparta na współodpowiedzialności, w ramach której obie strony będą rozliczać się z realizacji uzgodnionych celów i zamierzeń”²⁶. Według KE konieczne jest wzmocnienie partnerstwa pomiędzy UE i krajami partnerskimi, a EPS powinna być katalizatorem dla społeczności międzynarodowej we wsparciu demokratycznych zmian oraz rozwoju ekonomicznego i społecznego państw nią objętych. „Wzmocnienie partnerstwa między UE i krajami sąsiedzkimi wymaga nowego podejścia, które powinno przyczynić się do tworzenia i konsolidacji dobrze funkcjonujących systemów demokratycznych, wspierania zrównoważonego rozwoju oraz intensyfikacji procesów integracji regionalnej i nawiązywaniu współpracy transgranicznej”²⁷. Zdaniem KE konieczne jest wzmocnienie dwóch regionalnych aspektów EPS, obejmujących Partnerstwo Wschodnie oraz południowy region Morza Śródziemnego, tak aby partnerzy mogli wypracować wspólne inicjatywy regionalne w takich obszarach jak: handel, energia, transport, migracja i mobilność. Umocnienie współpracy z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w ramach Partnerstwa Wschodniego ma nastąpić poprzez: zawieranie i implementację umów stowarzyszeniowych; działania na rzecz demokratyzacji tych państw; kontynuowania procesu wprowadzania ułatwień wizowych i liberalizacji reżimu wizowego; wspierania współpracy sektorowej, zwłaszcza w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich oraz intensyfikację współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi, wykorzystując w tym celu Forum Biznesowe funkcjonujące w ramach Partnerstwa Wschodniego czy Forum na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego²⁸.

3. Współpraca transgraniczna w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Współpraca transgraniczna pomiędzy UE i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej jest częścią polityki regionalnej i jednym z priorytetowych obszarów współpracy, realizowanym w ramach EPS. Ma na celu „promowanie spójnego i zintegrowanego podejścia do rozwoju regionalnego, podejmowanie wspólnych wyzwań, zagwarantowanie

²⁶ *A new ambitious European Neighbourhood Policy*, “Press Release”, IP/11/643, Brussels, 25 May 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-643_en.htm [dostęp 28.07.2015].

²⁷ Komunikat z 2011 r., s. 2–3.

²⁸ *Ibidem*, s. 15–18.

skuteczności działań i bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych oraz zachęcanie do lokalnej współpracy”²⁹. Obejmuje współpracę zarówno na granicach lądowych, jak i morskich.

Podstawowe założenia dotyczące współpracy transgranicznej zawarto w trzech dokumentach: rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 232/2014 z dnia 11 III 2014 r. ustanawiającym Europejski Instrument Sąsiedztwa³⁰; rozporządzeniu wykonawczym Komisji nr 897/2014 z dnia 18 VIII 2014 r. ustanawiającym przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa³¹ oraz Dokumencie programującym wsparcie finansowe współpracy transgranicznej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020 przyjętym przez KE³².

Do głównych celów współpracy transgranicznej realizowanej pomiędzy UE i jej państwami członkowskimi i nowymi krajami sąsiedzkimi należą³³:

- 1) promowanie harmonijnego rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach leżących po obu stronach wspólnych granic. Szczególną uwagę poświęca się lokalnemu handlowi i inwestycjom, promowaniu wspólnych przedsięwzięć, turystyki, inwestycjom w lokalną infrastrukturę oraz współpracy w sektorach energetyki, transportu i komunikacji;
- 2) podejmowanie wspólnych wyzwań w obszarach środowiska naturalnego, zdrowia publicznego oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. Działania obejmują wspólne planowanie i działania nadzorcze, lepsze gospodarowanie zasobami naturalnymi, zasobami rybołówstwa i odpadami. Kluczowe znaczenie ma kwestia zanieczyszczenia wód w kontekście wspólnych basenów morskich, tzn. Morza Bałtyckiego, Morza Czarnego i Morza Śródziemnego. Działania obejmują również zachęcanie do współpracy w nadzorowaniu i leczeniu chorób zakaźnych oraz do intensywniejszej współpracy w walce z korupcją, nielegalną imigracją i handlem ludźmi;
- 3) zagwarantowanie bezpiecznych i pewnych granic poprzez ulepszanie działań i procedur w zakresie zarządzania granicami, wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowych łańcuchów logistycznych lub nawet ulepszanie infrastruktury i wyposażenia granic;

²⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17104_pl.htm. [dostęp 28.07.2015].

³⁰ Dz. U. 2014 L 77/27 z 15 marca 2014 r.

³¹ Dz. U. 2014 L 244/12 z 19 sierpnia 2014 r.

³² http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf. [dostęp 28.07.2015].

³³ *Ibidem*, s. 4.

- 4) promowanie lokalnych działań międzyludzkich na poziomie transgranicznym przez wspieranie kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim. Współpraca edukacyjna, społeczna i kulturalna może odgrywać kluczową rolę w promowaniu demokracji i wartości UE.

Przedstawione powyżej cele są realizowane za pomocą wspólnych programów współpracy transgranicznej, które obejmują współpracę między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej strony lub Federacją Rosyjską, realizowaną w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy UE i mogą obejmować następujące regiony:

– wszystkie jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi 3 NUTS³⁴ lub równoważne, położone wzdłuż granic lądowych między państwami członkowskimi a krajami partnerskimi; – wszystkie jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi 3 NUTS lub równoważne, położone wzdłuż wybrzeża basenu morskiego wspólnego dla państw członkowskich i krajów partnerskich oddalone od siebie maksymalnie 150 kilometrów oraz

– w przypadku wybrzeża basenu morskiego, przybrzeżne jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi NUTS 2 lub równoważne, położone wzdłuż wybrzeża basenu morskiego wspólnego dla państw członkowskich i innych krajów uczestniczących we współpracy transgranicznej³⁵. W wypadku zakresu podmiotowego współpracy rozporządzenie nr 232/2014 przewiduje dwa wyjątki od przedstawionych powyżej zasad. W uzasadnionych przypadkach i jeżeli przyczynia się do realizacji celów ustanowionych w dokumencie programowym, KE może zezwolić na uczestnictwo we współpracy transgranicznej: 1) ważnym ośrodkiem społecznym, gospodarczym lub kulturalnym w państwach członkowskich oraz 2) jednostkom terytorialnym odpowiadającym poziomowi NUTS 2, na której obszarze znajduje się jednostka terytorialna odpowiadająca poziomowi NUTS 3³⁶.

Współpraca transgraniczna obejmuje zatem dwie kategorie programów: 1) programy dotyczące granic lądowych i szlaków morskich dla regionów leżących wzdłuż ważnych granic lądowych lub szlaków morskich, które mogą obejmować dwa lub więcej państw oraz 2) programy dotyczące basenów morskich dla regionów leżących na granicach zewnętrznych UE, wzdłuż jednego z trzech basenów morskich (Morza Bałtyckiego, Morza Czarnego i Morza Śródziemnego).

Wysokość wsparcia finansowego przeznaczonego na realizację wspólnych programów transgranicznych w latach 2007–2013 wyniosła 1,1 mld euro. W latach 2007–

³⁴ Nomenclature des unités territoriales statistiques.

³⁵ Art. 6 ust. 1 lit. c i art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 232/2014.

³⁶ *Ibidem*, art. 6 ust. 2, 3 i 4.

2010 na realizację tych programów przeznaczono kwotę w wysokości 583,28 mln euro, z czego 274,92 mln z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), a 308,36 mln euro w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Natomiast w latach 2011–2013 była to kwota w wysokości 535,15 mln euro, z czego 252,23 mln z EISP, a 282,93 mln euro w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³⁷. Zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 232/2014 UE na realizację programów współpracy transgranicznej z państwami sąsiedzkimi w latach 2014–2020 przeznaczyła kwotę 15 mld 432,634mln euro, z zastrzeżeniem, iż na programy współpracy transgranicznej przeznaczone zostanie nie więcej niż 5% środków z tej puli. Szczegółowy podział środków finansowych przeznaczonych na realizację programów współpracy transgranicznej znajduje się we wspomnianym już Dokumentcie programującym wsparcie finansowe współpracy transgranicznej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020 i przedstawia się następująco³⁸:

Tabela 1. Wykaz programów realizowanych w ramach współpracy transgranicznej w latach 2014-2020 wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na ich realizację³⁹

Programy realizowane na granicach lądowych	Wydatki w latach 2007–2013 w mln euro	Wydatki w latach 2014–2020 w mln euro
Koło arktyczne/Rosja	28 240 000	12 359 045
Karelia/Rosja	23 200 000	10 750 527
Finlandia/Rosja	36 190 000	18 073 391
Estonia/Rosja	nierealizowany	8 403 762
Łotwa/Rosja	nierealizowany	7 937 514
Litwa/Rosja	nierealizowany	9 507 615
Polska/Rosja	nierealizowany	24 292 057
Litwa/Łotwa/Białoruś	41 740 000	37 000 000
Polska/Białoruś/Ukraina	18 620 000	87 899 652
Węgry/Słowacja/Rumunia/Ukraina	68 630 000	36 976 000
Rumunia/Ukraina	nierealizowany	30 000 000
Rumunia/Mołdawia	nierealizowany	40 500 000
Polska/Litwa/Rosja	132 130 000	nierealizowany

³⁷ http://ec.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/strategy_paper_2007-2013_and_indicative_programme_2007-2010_en.pdf, s. 29, [dostęp 28.07.2015].

³⁸ http://ec.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, s. 29–30 [dostęp 28.07.2015].

³⁹ Dokument programujący wsparcie finansowe współpracy transgranicznej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014-2020, http://ec.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, s. 29-30, [dostęp 28.07.2015].

Programy realizowane na granicach lądowych	Wydatki w latach 2007–2013 w mln euro	Wydatki w latach 2007–2013 w mln euro
Rumunia/Mołdawia/Ukraina	126 710 000	nierealizowany
Estonia/Łotwa/Rosja	47 700 000	nierealizowany
Programy realizowane na granicach morskich		
Włochy/Tunezja	nierealizowany	16 677 410
Hiszpania, Maroko	15 673 000	nierealizowany
Programy realizowane w basenach morskich		
Morze Bałtyckie	22 600 000	8 800 000
Morze Czarne	17 300 000	24 294 121
Morze Śródziemne	173 600 000	104 528 906
Transgraniczny program atlantycki	32 160 000	50 000 000
Rezerwa finansowa	nie dotyczy	15 000 000
Łącznie	784 493 000	543 000 000

Z przedstawionych w tabeli informacji wynikają podstawowe wnioski:

- w chwili obecnej realizowanych jest 17 programów współpracy transgranicznej, z czego 12 dotyczy granic lądowych, 1 granic morskich i 4 basenów morskich. Większość programów lądowych i morskich jest kontynuowana, niemniej jednak trzy programy trójstronne: Polska/Litwa/Rosja; Rumunia/Mołdawia/Ukraina oraz Estonia/Łotwa/Rosja zostały podzielone na sześć programów bilateralnych oraz
- na programy współpracy transgranicznej przeznaczono mniej środków finansowych w porównaniu z okresem 2007–2013 o około 241 mln euro.

Programowanie pomocy finansowej

Pomoc finansowa przeznaczona na realizację programów transgranicznych jest przydzielana na podstawie postanowień zawartych w dokumentach programowych. Dokumenty takie opracowywane są przez KE wspólnie z krajem partnerskim i zawierają następujące informacje: analizę sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej kraju partnerskiego; strategiczne cele współpracy transgranicznej, jej priorytety oraz spodziewane wyniki; wykaz wspólnych programów operacyjnych, jakie mają zostać opracowane przez zainteresowane podmioty; indykatywny podział środków pomiędzy programami; indykatywne wieloletnie przydziały środków finansowych przeznaczonych na każdy program operacyjny; jednostki terytorialne kwalifikujące się do udziału w każdym

wspólnym programie operacyjnym oraz wkłady ponadnarodowe⁴⁰. Dokumenty programowe przyjmowane są na okres 7 lat i po upływie połowy okresu ich obowiązywania lub w razie konieczności mogą zostać zmienione.

Współpraca transgraniczna prowadzona jest zatem na podstawie wieloletnich wspólnych programów operacyjnych obejmujących współpracę dotyczącą jednej granicy lub grupy granic i obejmującą działania wieloletnie służące realizacji priorytetów, które mogą być wdrożone przy wykorzystaniu pomocy UE. Wspólne programy operacyjne dla granic lądowych i morskich o istotnym znaczeniu opracowywane są przez odpowiednie jednostki terytorialne dla każdej granicy i obejmują jednostki należące do jednego lub więcej państw członkowskich i jednego lub więcej krajów partnerskich⁴¹. Natomiast wspólne programy operacyjne dla basenów morskich mają charakter wielostronny i obejmują jednostki terytorialne położone wzdłuż wybrzeża wspólnego basenu morskiego należącego do kilku krajów uczestniczących w danym projekcie, w tym co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego kraju partnerskiego, z zastrzeżeniem, że programy te podlegają koordynacji z innymi programami współpracy międzynarodowej obejmującej częściowo ten sam obszar geograficzny⁴².

Zainteresowane państwa członkowskie i kraje partnerskie opracowują wspólne programy operacyjne dotyczące jednego z wyżej wymienionych obszarów. W ciągu roku od zatwierdzenia krajowych dokumentów strategicznych państwa uczestniczące w projekcie przedkładają KE wnioski dotyczące wspólnych programów operacyjnych. W ciągu trzech miesięcy od daty przedłożenia programu KE przedstawia swoje uwagi i ewentualnie wnioskuje o wprowadzenie zalecanych zmian. Kraje uczestniczące w programie mają na to dwa miesiące od przedstawienia przez KE swoich wniosków. Następnie w terminie sześciu miesięcy od przedłożenia programu KE go zatwierdza, oczywiście pod warunkiem dokonania przez państwa uczestniczące niezbędnych zmian.

Każdy z programów współpracy transgranicznej musi swoim zakresem przedmiotowym obejmować cztery spośród jedenastu szczegółowych celów tematycznych, których listę zawiera Aneks 1 Dokumentu programującego wsparcie finansowe współpracy transgranicznej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020. Należą do nich: biznes i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw; edukacja, badania, technologia i innowacja; kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego; wykluczenie społeczne i zwalczanie ubóstwa; wsparcie lokalnych i regionalnych dobrych rządów; ochrona środowiska i zmiany klimatu; transport i komunikacja; wspólne wyzwania w obszarze bezpieczeństwa; energetyka; zarządzanie granicami, mobilność i migracja oraz inne

⁴⁰ Art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 232/2014.

⁴¹ *Ibidem*, art. 10 ust. 2.

⁴² *Ibidem*, art. 10 ust. 3.

obszary niewymienione powyżej, które mają znaczący transgraniczny wpływ na kraje sąsiadujące.

W odniesieniu do czterech głównych celów współpracy transgranicznej wszystkie opracowywane programy operacyjne muszą realizować pewne oczekiwane założenia. W wypadku programów dotyczących granic lądowych i szlaków morskich są to: wzmocnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego; wzmocnienie dobrych praktyk administracyjnych i dobrych rządów; wypracowanie wspólnych środków w obszarach zapobiegania i zwalczania przestępczości; poprawa mobilności i zarządzania granicami oraz współpraca w zakresie ochrony środowiska i zmian klimatycznych. Do podstawowych wyników współpracy programy dotyczące basenów morskich dla regionów leżących na granicach zewnętrznych UE zalicza się: poprawę kontaktów pomiędzy regionalnymi partnerami uczestniczącymi w realizacji programu; wzrost regionalnego zaangażowania zwłaszcza w rozwiązywanie kwestii stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania oraz ustanowienie/wzmocnienie kanałów lub platform współpracy pozwalających na realne zaangażowanie się w rozwiązywanie wspólnych problemów⁴³.

Wskaźnik współfinansowania programu przez UE wynosi co najmniej 10% ogólnych szacowanych kosztów takiego programu.

Wspólne programy operacyjne mogą zostać poddane przeglądowi na wniosek podmiotów uczestniczących we współpracy lub KE w przypadku pojawienia się następujących powodów: zmiany priorytetów współpracy lub zmiany o charakterze społeczno-gospodarczym; konieczności dostosowania wysokości kwot i realokacji zasobów oraz negatywnych skutków wdrażania danych środków i wyników uzyskanych w następstwie monitorowania i oceny. Do końca roku kalendarzowego następującego po roku przyjęcia wspólnego programu operacyjnego KE podpisuje umowę finansową z krajami uczestniczącymi we współpracy transgranicznej. Wspólne programy współpracy transgranicznej KE przedstawia Parlamentowi Europejskiemu oraz państwom członkowskim w celach informacyjnych w terminie miesiąca od ich przyjęcia.

Okres realizacji każdego programu rozpoczyna się z dniem przyjęcia programu przez KE i kończy najpóźniej w dniu 31 XII 2024 r. Program uznaje się za zakończony po przeprowadzeniu następujących operacji: zakończenia wszystkich umów zawartych w ramach programu; dokonaniu płatności lub odzyskania salda końcowego oraz umorzeniu przez KE pozostałych środków finansowych⁴⁴.

⁴³ http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, s. 20 [dostęp 28.07.2015].

⁴⁴ Art. 19 rozporządzenia wykonawczego nr 897/2014.

Zarządzanie wspólnymi programami operacyjnymi

Wspólne programy operacyjne wdrażane są metodą wspólnego zarządzania przez instytucję zarządzającą umiejscowioną w państwie członkowskim, którą może być publiczny lub prywatny podmiot realizujący misję publiczną, do której kompetencji należy: zarządzanie wspólnym programem operacyjnym, jego wdrożenie oraz zapewnienie legalności oraz prawidłowości swoich działań⁴⁵. Ponadto, w ciągu trzech miesięcy od przyjęcia programu przez KE, państwa uczestniczące we współpracy powołują wspólny komitet monitorujący, w którego skład wchodzi jeden przedstawiciel z każdego państwa uczestniczącego. Zbiera się on co najmniej raz do roku i ma prawo do podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu. Do jego kompetencji należy: wdrażanie programu, ocena postępów jego realizacji, zatwierdzanie wniosków dotyczących zmian w projekcie, rozpatrywanie kwestii spornych wnoszonych przez instytucję zarządzającą, odpowiedzialność za procedurę oceny i wyboru projektów, które mają być finansowane w ramach programu, oraz dokonywanie analizy wszystkich sprawozdań przedstawionych przez instytucję zarządzającą⁴⁶.

Udzielona na podstawie przepisów rozporządzenia nr 232/2014 pomoc finansowa jest przeznaczona na sfinansowanie projektów, programów oraz innych działań zmierzających do realizacji celów tego rozporządzenia. Do takich działań zalicza się m.in.: finansowanie pomocy technicznej i ukierunkowanych działań administracyjnych; finansowanie inwestycji i działań z nimi związanych; finansowanie mikroprojektów oraz finansowanie środków związanych z bezpieczeństwem żywności. Pomoc finansowa może również pokrywać wydatki dodatkowe, związane np. z: działaniami przygotowawczymi; działaniami kontrolnymi oraz dotyczącymi monitoringu, audytu, oceny oraz wydatków na badania, działalność informacyjną, szkolenia i kształcenie oraz wydatków administracyjnych.

Monitoring

Ocena postępów w realizacji projektów, programów lub innych działań finansowanych na podstawie przepisów rozporządzenia nr 232/2014 należy do KE, która jest wspierana przez specjalnie w tym celu ustanowiony Komitet ds. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa⁴⁷. W praktyce z ramienia KE ewaluacją zajmuje się Wydział ds. Ewaluacji usytuowany w Biurze EuropeAid. W terminie do 15 lutego instytucja zarządzająca przedkłada KE sprawozdanie roczne zatwierdzone przez wspólny komitet monitorujący. Sprawozdanie składa się z dwóch części: finansowej i technicznej⁴⁸. Po przeprowadzonej

⁴⁵ *Ibidem*, art. 20, 25, 26.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 21–24.

⁴⁷ Art. 15 rozporządzenia nr 232/2014.

⁴⁸ Art. 77 rozporządzenia wykonawczego nr 897/2014.

kontroli KE sporządza sprawozdanie, które przekazuje Wydziałowi ds. Ewaluacji, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów.

4. Zakończenie

Wschodnia granica Unii Europejskiej ma długość ponad 5 tys. km i rozciąga się od Morza Barentsa na północy po Morze Czarne na południu i obejmuje osiem państw członkowskich i pięć bardzo zróżnicowanych pod względem geograficznym, ekonomicznym, społecznym i różnym poziomie dochodu narodowego na jednego mieszkańca państw sąsiedzkich. Sytuacja taka powoduje wiele wspólnych wyzwań zarówno dla UE, jak i krajów partnerskich. Do głównych zalicza się:

- 1) efektywne zarządzanie granicami, które dotyczy nie tylko ułatwień w przekraczaniu wspólnej granicy, ale również zapobieganie działaniom niezgodnym z prawem, takimi jak: nielegalna imigracja, nielegalny handel czy nielegalny tranzyt;
- 2) zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Dotyczy to zwłaszcza: handlu ludźmi, przemytu papierosów, narkotyków czy skradzionych samochodów, a także zwalczania korupcji i wspólnego zapobiegania zamachom terrorystycznym;
- 3) wszelkie kwestie związane ze zdrowiem publicznym, takie jak: zwalczanie chorób zakaźnych, epidemii i pandemii oraz kwestie związane z ochroną konsumentów czy bezpieczeństwem żywności;
- 4) ułatwianie nawiązywania kontaktów międzyludzkich;
- 5) ochrona środowiska naturalnego i zmiany klimatu czy
- 6) rozwój regionalny.

Z przedstawionych wyżej wspólnych wyzwań, jakie stoją zarówno przed UE, jak i państwami sąsiedzkimi, wynika, iż właściwym krokiem, jaki uczyniła KE podczas tworzenia założeń EPS było umieszczenie wśród priorytetowych obszarów współpracy z nowymi sąsiadami UE współpracy transgranicznej, której zasadniczym celem było i nadal jest propagowanie zintegrowanego i trwałego rozwoju regionalnego sąsiadujących obszarów przygranicznych i współpracy między nimi oraz harmonijnej integracji terytorialnej w całej UE i z państwami sąsiadującymi⁴⁹. Współpraca ta bowiem umożliwia nawiązywanie bezpośrednich kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne, przez co stanowi doskonale narzędzie umożliwiające wspólną realizację uzgodnionych programów, które służą rozwojowi tych obszarów, a niejednokrotnie wspierają proces przeprowadzania reform strukturalnych w państwach sąsiedzkich lub łagodzą negatywne ich konsekwencje.

⁴⁹ Punkt 8 wstępu do rozporządzenia nr 232/2014.

Literatura

- Comelli M., Greco E., Tocci N., *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, "European Foreign Affairs Review" 2007, no. 12.
- Dodini A., Fantini M., *The EU neighbourhood policy: Implications for economic growth and stability*, JCMS 2006, no. 44.
- Grabowska G., *Dobre unijne sąsiedztwo*, „Integracja Europejska” 2006, nr 02/67-68.
- Kempe I., *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, "International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs" 2008, vol. 17, no. 4.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Kosiedowski W., Słowińska B., *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Toruń 2009.
- Lippert B., *The Neighbourhood Policy of the European Union*, "Intereconomics" 2007, vol. 42, no. 4.
- Magen K., *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, Col.J.E.L. 2006, no. 12.
- Smith K., Webber A., *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of new partnership perspectives*, "European Foreign Affairs Review" 2008.
- Solarz P., *Współpraca transgraniczna jako czynnik integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Skrzydło A., *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Szadkowska E., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010.
- Tocci N., *Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges?*, "The International Spectator" 2005, no. 1.
- Zieliński M., *Współpraca transgraniczna pomiędzy władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik, *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997.

dr Jakub Kociubiński

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Program transeuropejskich sieci transportowych jako szansa dla współpracy transgranicznej

Streszczenie: Nie ulega kwestii, że pełna realizacja celów integracji europejskiej jest niemożliwa bez efektywnej infrastruktury transportowej umożliwiającej sprawny przepływ towarów i sprzyjającej mobilności ludności. Jednocześnie ze względu na dużą kosztowność stworzenie sprawnej i nowoczesnej sieci transportowej jest często zbyt dużym obciążeniem finansowym, żeby państwo członkowskie było w stanie samodzielnie sfinansować inwestycję.

Opisany w niniejszej pracy Program Transeuropejskich Sieci Transportowych i fundusz „Łącząc Europę”, stanowią przewidziane w prawie UE narzędzia umożliwiające współfinansowanie kluczowych projektów infrastrukturalnych.

Słowa kluczowe: sieci Transeuropejskie, TEN-T, prawo UE, Instrument Łącząc Europę.

Trans-European Transport Networks Programme as a Chance for Cross-border Cooperation

Abstract: It goes without that full accomplishment of European integration's goals would not be possible without efficient transport network that could facilitate goods transfer as well as citizens' mobility. At the same time costs requirements for infrastructure projects might be prohibitive for a single Member State.

This paper provides an overview of the Trans-European Networks programme as well as financial instrument „Connecting Europe” that allows for co-funding of key European infrastructure projects.

Key words: trans-european Networks, TEN-T, EU Law, Connecting Europe.

1. Wprowadzenie

Geneza sieci transeuropejskich (*TEN – Trans-European Networks*) sięga końca lat osiemdziesiątych XX wieku¹. Jednym z elementów reformy Wspólnot, która doprowadziła do podpisania Traktatu z Maastricht tworzącego Unię Europejską (UE) było umocnienie Wspólnego Rynku (obecnego Rynku Wewnętrznego), zarówno jeżeli chodzi o jego status w aksjologicznej hierarchii *acquis communautaire*, jak i idące za tym

¹ J. Adamiec, *Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T)*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2012, Nr 4(32), s. 63–78.

pogłębienie integracji gospodarczej². Koncepcja utworzenia wspomnianych transeuropejskich sieci transportowych stanowi naturalną konsekwencję budowy rynku opartego na traktatowych swobodach – przepływu osób, towarów, usług, płatności i kapitału oraz „piątej swobodzie” – przedsiębiorczości³.

Pozycja sieci transeuropejskich w strukturze priorytetów Unii Europejskich determinowana jest ich funkcjonalnym związkiem z katalogiem celów Unii, sformułowanym w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁴. Wzmiankowany przepis zawiera mławicowo sformułowaną wizję europejskiego dobrobytu, obejmującą zarówno cele ekonomiczne, jak i te związane z szeroko pojętą sferą społeczną. Podkreśla znaczenie rynku wewnętrznego, stanowiąc, że UE „Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny”⁵. Właśnie budowa rynku wewnętrznego, będąca pewnym celem nadrzędnym, instrumentem umożliwiającym realizację pozostałych celów stanowi specyficzne *iunctum* z sieciami transeuropejskimi. W związku z tym przepis art. 170 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że dla wsparcia budowy rynku wewnętrznego i harmonijnego rozwoju całej Unii i zapewnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, dzięki czemu obywatele Unii, podmioty gospodarcze i lokalne będą mogły w pełni czerpać „korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki”⁶.

W tym kontekście przepis art. 171 TFUE stanowi mechanizm transmisji przedstawionych celów na konkretne środki ich implementacji. Przepis stanowi między innymi, że w celu urzeczywistnienia koncepcji stworzenia transeuropejskiej sieci infrastruktury transportowej Unia „ustanawia zbiór wytycznych obejmujących cele, priorytety i ogólne kierunki działań przewidzianych w dziedzinie sieci transeuropejskich; wytyczne te wskazują projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania” oraz „urzeczywistnia każdy środek, który może się okazać niezbędny do zapewnienia współdziałania między sieciami, w szczególności w dziedzinie normalizacji

² F. Jorges, S. Rödl, „*Social Market Economy*” as *Europe’s Social Model?*, “EUI Working Paper LAW” 2008, No. 8, s. 19–21.

³ T. Białowąs, *Infrastruktura transportowa jako czynnik rozwoju wymiany handlowej na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, [w:] E. Gołemska, Z. Bentyn (red.), *Gospodarcze konsekwencje rozwoju logistyki międzynarodowej*, Poznań 2014; T. Marshall, *The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks Programmes and the Implications for Spatial Planning*, “*European Planning Studies*” 2014, Vol. 22, no. 7, s. 1484–1506.

⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/1 z 30.3.2012 r.

⁵ Art. 3 ust. 3 TUE *in principio*.

⁶ Art. 170 ust. 1 TUE tiret pierwszy i drugi.

technicznej”. Dodatkowo państwa członkowskie zostały *expressis verbis* zobligowane do koordynacji między sobą krajowych polityk, które mogą mieć znaczący wpływ na realizację wspomnianego celu⁷.

Rozwój infrastruktury transportowej postrzegany był jako jedna z tradycyjnych funkcji państwa, dlatego zagadnienia z nim związane pozostawały w domenie polityki i prawa wewnętrznego⁸. Program koordynacji i finansowania inwestycji infrastrukturalnych na poziomie Unii Europejskiej stanowi odejście od tego paradygmatu. Można stwierdzić, że cała koncepcja sieci transeuropejskich opiera się na holistycznym spojrzeniu na infrastrukturę transportową. Przestała bowiem być postrzegana jako pewien wewnętrznie zamknięty system ograniczony terytorialnie do danego państwa członkowskiego, ale nowa optyka widzi krajowe systemy transportowe jako immanentnie ze sobą powiązane elementy jednego ogólnoeuropejskiego systemu⁹. Współpraca transgraniczna w zakresie projektów finansowanych ze środków przeznaczonych na budowę transeuropejskich sieci transportowych jest nie tylko wymagana *ex lege* przez przepis art. 171 TFUE, ale jest naturalną konsekwencją przyjęcia transgranicznej perspektywy spojrzenia na rozwój infrastruktury transportowej.

2. Wpływ infrastruktury transportowej na region

Chcąc wskazać na relewantność analizowanego zagadnienia dla władz publicznych odpowiedzialnych, w sensie konstytucyjnym, za rozwój regionalny obejmujący budowę i ulepszanie infrastruktury obszaru, zasadne wydaje się synoptyczne przedstawienie mechanizmu jej oddziaływania na dany region. Wpływ ten należy analizować w dwóch powiązanych aspektach – wpływu samej infrastruktury i wpływu ruchu (towarowego i osobowego) obsługiwanej przez dane struktury. Przechodząc do pierwszej z sygnalizowanych sfer, konieczne jest odnotowanie, że infrastruktura nie stanowi jedynej czynnika rozwoju¹⁰. Dlatego rozpatrywanie wpływu konkretnego elementu nie może odbywać się bez uwzględnienia innych uwarunkowań i w izolacji od *differentia specifica* danego obszaru¹¹. Szczególnie, że trudne jest wyodrębnienie indywidualnego wpływu konkretnego obiektu na tle wszystkich innych determinant wzrostu gospodarczego i konwergencji¹².

⁷ Art. 171 ust. 2 TFUE.

⁸ Por. A. Piskozub, *Historia kultury jako historia transportu i łączności*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomiki Transportu Uniwersytetu Gdańskiego” 1997, nr 4, s. 97–111.

⁹ T. Marshall, *op. cit.*, s. 1484 i n.

¹⁰ Por. F. Moavenzadehi, D. Geltner, *Transportation, Energy and Economic Development: a Dilemma in the Developing World*, Amsterdam–Oxford–New York–Tokyo 1984, s. 79.

¹¹ M. Ratajczak, *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, zeszyt 4 (Rok LXII), s. 83–101.

¹² F. Moavenzadehi, D. Geltner, *op. cit.*, s. 79.

Niezależnie od tego pogarszającego wartość analityczną oceny „rozmycia”, nauki ekonomiczne dostarczają narzędzi pozwalających wykazać oddziaływanie bezpośrednio, pośrednio i indukowanego (mnożnikowego)¹³.

Można wskazać, że już sama inwestycja w budowę infrastruktury transportowej stymuluje zatrudnienie i dochody. Jednak jest to efekt krótkoterminowy, więc o zmniejszonej relewantności¹⁴. Na potrzeby prowadzonej analizy należy zauważyć, że wpływ bezpośredni obiektów obejmować będzie zatrudnienie i dochody generowane przez podmioty bezpośrednio związane z daną infrastrukturą¹⁵. Dotyczy to zarówno samego faktu zatrudnienia osób związanych z obsługą konkretnych obiektów, jak i wartości dodanej brutto generowanej przez podmioty funkcjonujące na terenie i/lub w obrębie danego obiektu (np. portu lotniczego czy morskiego), co w dalszej kolejności przekłada się na wzrost danin publicznych ponoszonych przez wszystkie te podmioty¹⁶. Wpływ pośredni dotyczy powstawania wartości dodanej dla gospodarki poprzez zakupy towarów i usług poprzez podmioty związane bezpośrednio lub poprzez łańcuchy dostaw z danym obiektem¹⁷. Natomiast wpływ indukowany rozumiany jest jako wartości mnożnikowe powstające w gospodarce dzięki analizowanemu obiektowi¹⁸. Innymi słowy, oznacza miarę popytu na towary i usługi powstające dzięki wydatkom podmiotów pośrednio i/lub bezpośrednio związanych z określoną strukturą¹⁹.

Chcąc skonkretyzować naszkicowane mechanizmy oddziaływania, w przypadku infrastruktury transportowej, jak zostało wspomniane, choć wpływ określonego obiektu jest trudno mierzalny, to jednak można go rozpatrywać w trzech zasadniczych sferach: gospodarki makroekonomicznej, rynkowej i mikroekonomicznej²⁰. W pierwszym – makroekonomicznym – aspekcie podstawowym narzędziem mierzenia wzrostu gospodarczego i konwergencji są PKB i PKB *per capita*, natomiast produktywność można zmierzać, mierząc PKB przypadające na osoby zatrudnione²¹. Uwagę w tym kontekście

¹³ A.R. Kukliński, *Planowanie rozwoju regionalnego w krajach europejskich*, Warszawa 1976, s. 127.

¹⁴ K. Button, *Infrastructure, Investment, Endogenous Growth and Economic Convergence*, „The Annals of Regional Science” 1998, nr 32, s. 153–155; M. Ratajczak, *op. cit.*, s. 92.

¹⁵ *Ibidem*; A.R. Kukliński, *op. cit.*

¹⁶ S. Huderek-Glupska, *Wpływ portu lotniczego na gospodarkę regionu*, [w:] M. Rekowski (red.), *Regionalne porty lotnicze w Polsce – charakterystyka i tendencje rozwojowe*, Poznań 2011, s. 193–238.

¹⁷ D.A. Aschauer, *Why is infrastructure important?*, „Journal of Monetary Economics” 1989, no. 23, s. 177–200.

¹⁸ K. Button, *op. cit.*, s. 153 i n.; A.R. Kukliński, *op. cit.*, s. 127.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ R. Vickerman, *Recent Evolution of Research into the Wider Economic Benefits of Transport Infrastructure Investments*, *OECD Joint Transport Research Centre*, „International Transport Forum, Discussion Paper” 2007, No. 9, s. 13.

²¹ *Ibidem*, s. 6.

zwraca ścisła korelacja wzrostu gospodarczego ze zwiększeniem poziomu zatrudnienia²². Pozytywny efekt osiągnięty jest zwłaszcza dzięki poprawie konkurencji na lokalnym rynku pracy ze strony poszukujących zatrudnienie z innych regionów oraz dzięki ułatwieniu podejmowania pracy poza danym obszarem²³.

Natomiast rynkowe efekty można ocenić za pomocą wpływu na konkurencję, sytuację aglomeracji obsługiwanej przez dany obiekt transportowy i zwiększenie rynku pracy. Można wskazać, że stanowi to jednocześnie czynnik otwierający rynek, co przekłada się na zwiększenie istniejącej presji konkurencyjnej. Ta prawidłowość oznacza, że największym beneficjentem korzyści rynkowych będą duże obszary miejskie, wokół których koncentruje się największa ilość przedsiębiorstw, które jednocześnie dysponują największą bazą ludnościową²⁴. Generalnie badania pokazują, że rozwój transportu, przekładający się także na spadek jego kosztów, powoduje zasadnicze zmiany w lokalizacji i realokacji działalności gospodarczej²⁵. Można w tym miejscu wskazać, że choć pozytywny wpływ infrastruktury transportowej na szeroko pojęty rozwój regionalny jest niekwestionowany, natomiast zależność między wystąpieniem tych efektów gospodarczych, a wielkością inwestycji infrastrukturalnych nie ma charakteru prostej zależności dającej się opisać za pomocą algorytmu proporcjonalności²⁶.

3. Budowa transeuropejskich sieci transportowych – zarys programu

W 2011 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała Białą Księgę *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, gdzie przedstawiła zarys planu rozwoju tytułowych sieci²⁷. Założenia są ambitne, gdyż do 2050 r. planowane jest utworzenie jednolitego obszaru transportu opartego na pełnej integracji systemów transportu lądowego (drogowego i kolejowego), wodnego i lotniczego²⁸. Natomiast do 2020 r. dokonane ma

²² B. Mucha-Leszko, M. Kąkol, *Rozwój infrastruktury a proces konwergencji gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe z cyklu Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2010, s. 127–139

²³ *Ibidem*.

²⁴ A. Holl, *Transport infrastructure, agglomeration economies, and firm birth: empirical evidence from Portugal*, „Journal of Regional Science” 2004, Vol. 44, No. 4, s. 693–712; R. Vickerman, *op. cit.*, s. 12.

²⁵ B. Mucha-Leszko, M. Kąkol, *op. cit.*, s. 137.

²⁶ R. Vickerman, *op. cit.*, s. 12.

²⁷ Komisja Europejska. Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu COM(2011) 144 final (dalej Biała Księga).

²⁸ *Ibidem*.

zostać zespolenie systemów zarządzania i przepływu danych i płatności dokonywanych w ramach operacji infrastruktury transportowej²⁹.

Celowi podstawowemu podporządkowane zostały cele subsydiarne skonkretyzowane w *Wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej*³⁰. W ramach uszczegółowienia planu zadań wprowadzono kategorię sieci bazowej (*Core network corridors*), która – jak wyjaśnia KE – obejmuje elementy o najwyższej wartości dodanej. Obejmuje 83 główne porty lotnicze Europy z połączeniami kolejowymi i drogowymi; 37 kluczowych portów lotniczych z połączeniami kolejowymi do dużych miast; 15 tys. km linii kolejowych zmodernizowanych do dużych prędkości i 35 dużych projektów transgranicznych mających na celu usunięcie wąskich gardeł³¹. Chodzi zatem o komponenty infrastrukturalne stanowiące ogniwa transgraniczne łączące sieci krajowe i kluczowe węzły intermodalne. Sieć bazowa łączy elementy tzw. sieci kompleksowej, na którą składają się krajowe (wewnętrzne) systemy infrastruktury transportowej. Ma więc za zadanie łączyć główne ośrodki społeczno-gospodarcze Unii Europejskiej stanowiąc jednocześnie punkty wyjścia do państw trzecich poprzez porty morskie, lotnicze i połączenia lądowe.

Plan zakłada, że rozbudowa sieci bazowej stymulować będzie rozwój sieci kompleksowej. Synergia między wspomnianymi elementami ma być zapewniona dzięki koncepcji korytarzy sieci bazowej. Stanowiąc mają narzędzia koordynacji projektów na poziomie ponadnarodowym, gdyż w ramach ogólnie wytyczonych korytarzy łączących wiele państw członkowskich każde państwo ma odpowiadać za komponent znajdujący się na swoim terytorium³². Szczegółowe cele zostały skategoryzowane w sposób odpowiadający głównym funkcjonalnym elementom gałęzi transportu.

W sferze transportu drogowego planuje się jego integrację z innymi gałęziami i docelowo do 2030 r. 30% towarów transportowanych na odległości większe niż 300 km powinno odbywać się za pomocą transportu kolejowego lub wodnego. Zwraca uwagę, że choć towarowy, drogowy transport dalekodystansowy z perspektywy operacji logistycznych cechuje się niewątpliwie dużą elastycznością, natomiast z punktu widzenia polityki transportowej zwiększa kongestię dróg i generuje relatywnie dużo emisji. W tym kontekście transport kolejowy i wodny oferują możliwość zminimalizowania tych wskazanych mankamentów, pozwalając jednocześnie na zwieszenie wolumenu towarów. Natomiast

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Decyzja nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz. Urz. WE L 228/1 z 09.09.1998 r. oraz decyzje zmieniające nr 1346/2001/EC, nr 884/2004/EC i nr 661/2010/UE.

³¹ J. Adamiec, *op. cit.*, s. 63 i n.

³² *Ibidem*.

są to rodzaje transportu wymagającego dedykowanej infrastruktury, której powstanie wymaga zaangażowania władz publicznych³³.

Kolejnym planowanym elementem jest trzykrotny (w stosunku do 2011 r.) wzrost istniejącej szybkiej sieci kolejowej, a docelowo do 2050 r. ukończenie całej paneuropejskiej sieci takich kolei. Należy w tym miejscu wskazać, że w całej Unii w ciągu ostatnich trzech dekad daje się zauważyć spadek ilości osób i towarów przewożonych tą drogą³⁴. Udział transportu kolejowego w porównaniu z innymi gałęziami transportu osób wykazywał stałą tendencję spadkową³⁵. Dopiero w latach 2010/2011 doszło do pewnego ustabilizowania udziału w globalnym wolumenie transportowanych osób i towarów na poziomie ok. 7%³⁶. Reforma ma za zadanie odwrócić ten trend. Zbiega się z liberalizacją, która w sektorze kolejowym jest zjawiskiem relatywnie nowym, gdyż rozpoczęła się w 2001 r. Trzy pakiety regulacyjne – tzw. Pakiety Kolejowe – wprowadziły pewne otwarcie rynku w trzech zasadniczych aspektach: zasadach wejścia na rynek, nadzoru regulatora i regułach finansowania infrastruktury³⁷. Uwolnienie dotyczyło wyłącznie transportu międzynarodowego, podczas gdy rynki lokalne pozostawały chronione protekcyjnymi prawnymi barierami wejścia³⁸. Jednocześnie od strony czysto technicznych parametrów pewien poziom interoperacyjności operacji kolejowych został już zapewniony, a większe otwarcie zapowiadane w związku z wdrożeniem tzw. Czwartego Pakietu kolejowego w 2019 r. stanowić będzie niewątpliwie czynnik zwiększający relewantność kwestii integracji europejskiej sieci kolejowej³⁹.

Następnym elementem omawianego programu jest plan połączenia do 2050 r. wszystkich portów lotniczych należących do tzw. sieci bazowej z siecią kolejową. Chodzi o przekształcenie portu lotniczego w multimodalny węzeł transportowy. Obecnie wiodące europejskie porty lotnicze są w zadowalający sposób zintegrowane z pozostałą

³³ Drogi są wykorzystywane co do zasady na analogicznych zasadach do przewozu osób i towarów, natomiast w wypadku infrastruktury kolejowej choć same tory mają uniwersalne przeznaczenie, to wymagana jest dedykowana infrastruktura dla załadunku/wyładunku towarów. Natomiast odsetek osób korzystających z transportu wodnego, śródlądowego w celach komunikacyjnych, nierekreacyjnych, jest bagatelny.

³⁴ H. de Broca, M. Mielecka Riga, A. Subočs, *Transport*, [w:] I. Faull, A. Nikpay (ed.), *Faull & Nikpay The EU Law of Competition*, Oxford 2014, s. 1831.

³⁵ Por. Impact Assessment accompanying proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure, COM(2013) 29 final.

³⁶ Odsetek jest jeszcze niższy i wynosi 6,2%, jeżeli wliczy się transport lotniczy i wodny (śródlądowy i morski). Por. European Commission, DG Mobility & Transport, *EU transport in figures. Statistical Pocketbook 2013*, Brussels 2013.

³⁷ H. de Broca, M. Mielecka Riga, A. Subočs, *op. cit.*, s. 1833.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Propozycja aktów chodzących w skład czwartego pakietu kolejowego wraz z dokumentami towarzyszącymi są dostępne na stronach Komisji pod adresem: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/01/fourth-railway-package_en.htm [dostęp 03.06.2014].

infrastrukturą transportową regionu, umożliwiając łatwiejsze dotarcie podróżnym, zwiększając tym samym obszar ciężenia obiektu i wpływ ekonomiczny. Zwiększenie bazy podróży poprzez poszerzenie obszaru ciężenia przekłada się na wzrost zainteresowania przez linie lotnicze, skłonne rozpocząć oferowanie lub zwiększyć jego skalę⁴⁰. Natomiast w wypadku mniejszych obiektów ich skomunikowanie często nie pozwala na wykorzystanie potencjału infrastruktury i możliwego nieskonsumowanego popytu. Port lotniczy we Wrocławiu jest tu instruktynym przykładem braku integracji z siecią kolejową i niezadowolającą integracją z komunikacją miejską spełniającą funkcję przywózowo dowozową. Zbliżony cel integracji infrastruktury został zaplanowany w stosunku do transportu morskiego. W analogicznym horyzoncie czasowym – do 2050 r. – planuje się połączyć sieci drogowe i kolejowe umożliwiające transfer towarów do/z portów morskich⁴¹.

Plan zakłada też wprowadzenie do 2020 r. systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji w ramach inicjatywy *Single European Sky* (SES)⁴². Relewantność potrzeby ulepszenia systemu zarządzania ruchem lotniczym wynika z rosnącej kongestii zwłaszcza w sferze korytarzy dużych wysokości⁴³. Zwiększone natężenie ruchu lotniczego jest z jednej strony ryzykowne, jeżeli chodzi o bezpieczeństwo operacji lotniczych, gdyż wiąże się z koniecznością zapewnienia separacji, a z drugiej strony ten sam czynnik sprzyja powstawaniu opóźnień, co w obliczu ograniczonej przepustowości portów lotniczych może wiązać się z koniecznością oczekiwania na lądowanie lub w skrajnych przypadkach skierowanie się do lokacji zastępczej. Negatywne skutki tej sytuacji odczuwane są przez przewoźnika, bo wiążą się ze wzrostem kosztów i ryzykiem dezintegracji systemu *hub-and-spoke* wskutek desynchronizacji połączeń transferowych, ale również przez pasażerów, bo wydłużeniu ulega czas podróży, natomiast w przypadku lotów transferowych typu *long haul* pojawić się może ryzyko ich odwołania⁴⁴.

4. Instrument „Łącząc Europę”

Bazując na naszkicowanym mechanizmie wpływu infrastruktury transportowej oraz przedstawionych założeniach programu budowy sieci transeuropejskich, można

⁴⁰ D.L. Rhoades, *Evolution of International Aviation: Phoenix Rising*, Cheltenham 2014, s. 293.

⁴¹ Biała Księga...; Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, COM(2011) 650 final.

⁴² Por. rozporządzenie Rady (WE) NR 219/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR), Dz. Urz. UE L 64/1 z 02.03.2007 r.

⁴³ A. Cook, *European Air Traffic Management: Principles, Practice, and Research*, Aldershot 2007, s. 65–97.

⁴⁴ G. Burghouwt, *Airline Network Development in Europe and its Implications for Airport Planning*, Aldershot 2007; G. Dobson, P.L. Lederer, *Airline Scheduling and Routing in a Hub-and Spoke System*, “Transportation Science” 1993, no. 23, s. 281–297.

stwierdzić, że aspekt współpracy transgranicznej jest wpisany w samą jego istotę. W tym celu ustanowiony został instrument finansowy „Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility – CEF*)⁴⁵. Fundusz zastąpił dotychczasowy program TEN-T w zakresie zadania budowania transeuropejskich sieci transportowych. Strumień finansowania rozdzielony zostaje na projekty priorytetowe, otrzymujące 80% środków, oraz projekty *ad hoc*, także w obszarze sieci kompleksowej, na które przeznaczone są pozostałe fundusze. Łączny budżet programu w perspektywie finansowej 2007–2013 wyniósł 8013 mld €, podczas gdy w obecnej perspektywie finansowej (do 2020 r.) planuje się ogólne zwiększenie poziomu finansowania do 26 mld €, z czego 11,3 mld € przenosi się z Funduszu Spójności⁴⁶. Środki zostaną rozdysponowane w ramach konkursów CEF. W lipcu 2015 r. podjęto decyzję o wyborze konkretnych projektów do finansowania w ramach pierwszej transzy instrumentu „Łącząc Europę” o łącznej wysokości 11,9 mld €. Jednocześnie Komisja Europejska ogłosiła w komunikacie prasowym szacunkowe wyliczenie, swego rodzaju plan maksimum, zgodnie z którym do stworzenia „prawdziwie europejskiej sieci” potrzebna jest kwota rzędu 500 mld €, z czego połowa miałaby być przeznaczona na zneutralizowanie wąskich gardeł zaburzających ogólną kohezję systemu⁴⁷.

Wspomniany instrument „Łącząc Europę” został stworzony w celu finansowania tych projektów, które pozwolą na uzupełnienie brakujących ogniw w paneuropejskiej infrastrukturze transportowej. Zapewnienie ogólnej spójności europejskiego systemu transportowego będzie jednocześnie stanowić element wspierający realizację strategii *Europa 2020*⁴⁸. Należy w tym miejscu wskazać, że wspomniana strategia, stanowiąca ogólną wizję społecznej gospodarki rynkowej dla Europy XXI wieku, odnosząca się do kluczowych wyzwań stojących przed społeczeństwem, nie jest bezpośrednio związana z sieciami transeuropejskimi⁴⁹. Ma charakter ogólny, zakreślający pewien aksjologiczny szkielet ustroju społeczno-gospodarczego UE, a zatem można powiedzieć, że infrastruktura

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE, Dz. Urz. UE L 348/1 z 20.12.2013 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, Dz. Urz. UE L 348/129 z 20.12.2013 r.

⁴⁶ N. Baun, D. Marek, *Cohesion Policy in the European Union*, London 2014, s. 96.

⁴⁷ Komisja Europejska. Komunikat Prasowy „Instrument «Łącząc Europę»: Komisja przyjmuje plan przewidujący 50 mld euro na rozbudowę sieci europejskich”. Dostępny pod adresem: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1200_pl.htm [dostęp 20.07.2015].

⁴⁸ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Regional Dimension of new EU Cohesion Policy 2014–2020*, [w:] A. Ambroziak (ed.), *New Cohesion Policy of the European Union in Poland*, Warszawa 2014, s. 50 i n.

⁴⁹ Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 03.03.2010, COM(2010) 2020. Pełne opisywanie strategii leży poza zakresem niniejszego opracowania. Szerzej por. H. Frazer [et al.], *Europe 2020: Towards More Social EU?*, [w:] E. Marlier, D. Natali (ed.), *Europe 2020. Towards More Social EU?*, Brussels 2010, s. 15–44.

transportowa pełni w tym kontekście funkcję jednego z narzędzi realizacji określonej wizji Unii. Jest to jednak wpływ pośredni, pozostający w warstwie deklaratywnej, gdyż *Europa 2020* sama nie wiąże się ze stworzeniem żadnych specyficznych instrumentów finansowania czy dodatkowych kryteriów ewaluacji projektów.

W latach 2012–2013 przeprowadzono etap pilotażowy, mający na celu zebranie doświadczeń w związku ze zwiększonym pułapem finansowania planowanym na kolejną perspektywę finansową rozpoczętą w 2014 r.⁵⁰ Etap pilotażowy, którego zarządzaniem zajął się Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), przeprowadzono na podstawie zmiany rozporządzenia w sprawie sieci transeuropejskich oraz decyzji w sprawie programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji i sfinansowany z pozycji w budżecie przewidzianych na te programy do łącznej kwoty 230 mln €. Analogicznie jak wypadku mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka oraz instrumentu gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T budżet UE będzie wykorzystany by udostępnić kapitał EBI mający pokryć część ryzyka ponoszonego przez ten bank w wyniku finansowania projektów kwalifikowalnych⁵¹. Na bazie zgromadzonych doświadczeń wydano rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę” oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 i uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 ustanawiające warunki budżetowania, selekcji projektów i mechanizmy finansowania projektów kwalifikowalnych na okres programowania obejmujący najnowszą perspektywę 2014–2020⁵².

5. Uwagi końcowe

Nie ulega kwestii, że nowoczesne, inteligentne, zintegrowane, multimodalne sieci transportowe mają zasadnicze znaczenie zarówno dla gospodarki Unii Europejskiej, jak i trudno kwantyfikowalnej spójności społecznej jej obywateli. Brakujące ogniwa i „wąskie gardła” we wzajemnych połączeniach sieci europejskich poważnie utrudniają osiągnięcie rynku wewnętrznego. Problem braku kohezji systemu infrastruktury transportowej jest szczególnie relewantny w wypadku państw dawnego bloku wschodniego i postsowieckich, które odziedziczyły z reguły przestarzałą i źle utrzymaną infrastrukturę i zmuszone są nadrobić wieloletnie zapóźnienia. Komisja argumentuje, że ukierunkowane inwestycje infrastrukturalne o kluczowym znaczeniu przyczynią się do nadania nowej dynamiki rozwojowej wymianie handlowej, wzrostowi, konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy, zwłaszcza w momencie, w którym Europa najbardziej tego potrzebuje.

⁵⁰ E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 43 i n.

⁵¹ N. Baun, D. Marek, *op. cit.*, s. 246.

⁵² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013.

Jednocześnie jako jedną z głównych przyczyn rosnącej uwagi poświęcanej kwestiom koordynacji inwestycji infrastrukturalnym wskazuje się coraz większą kompleksowość takich projektów, zarówno jeżeli chodzi o fazę planowania, jak i zabezpieczenie prawne oraz późniejszy etap wykonywania. Szczególnie jeżeli mamy do czynienia z projektem o dużej skali, widoczny staje się też element polityczny. Z jednej strony bowiem infrastruktura transportowa stanowi koło zamachowe wzrostu gospodarczego, z drugiej jednak jej bezpośrednie sąsiedztwo może być uciążliwe dla mieszkańców. W realiach rosnącej partycypacji różnego rodzaju organizacji pozarządowych w proces powstawania szeroko pojętej infrastruktury użytku publicznego czynnik społeczny może okazać się decydujący dla powodzenia projektu⁵³.

W tym kontekście wspomniany zwiększający się poziom kompleksowości inwestycji infrastrukturalnych sprawia, że sfinansowanie projektu może wykraczać poza możliwości władzy lokalnej, zarówno w zakresie finansowym, jak i organizacyjnym. Nowy instrument budżetowy „Łącząc Europę” w połączeniu ze zmienionymi wytycznymi dotyczącymi transportu, energii, technologii informacyjno-komunikacyjnych, może rzeczywiście przyciągnąć także inne fundusze prywatne i publiczne, jednocześnie zwiększając wiarygodność projektów infrastrukturalnych i zmniejszając poziom ich ryzyka dla prywatnych inwestorów. Duży budżet wyasygnowany dla programu budowy sieci transeuropejskich stanowi niewątpliwie szansę dla Polski na przyśpieszenie procesu ulepszania (często przestarzałej i zaniedbanej) infrastruktury transportowej. Natomiast biorąc pod uwagę, że co do zasady środki unijne mają charakter współfinansowania, wysiłki władz publicznych powinny skupić się na projekcie, który będzie w stanie zakwalifikować się do umieszczenia w planie projektów przeznaczonych do finansowania jako priorytetowy. Sama idea wspomnianych sieci sprawia, że współpraca transgraniczna może okazać się czynnikiem decydującym do uzyskania finansowania, co stanowi wyzwanie, które powinno być podjęte przez władze samorządowe.

Literatura

- Adamiec J., *Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T)*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2012, Nr 4(32).
- Aschauer D.A., *Why is infrastructure important?*, “Journal of Monetary Economics” 1989, no. 23.
- Baun N., Marek D., *Cohesion Policy in the European Union*, London 2014.
- Białowas T., *Infrastruktura transportowa jako czynnik rozwoju wymiany handlowej na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, [w:] E. Gołemska, Z. Bentyn (red.), *Gospodarcze konsekwencje rozwoju logistyki międzynarodowej*, Poznań 2014.

⁵³ *Casus* prób rozbudowy portu lotniczego London Heathrow jest tu szczególnie instruktywny.

- Burghouwt G., *Airline Network Development in Europe and its Implications for Airport Planning*, Aldershot 2007.
- Button K., *Infrastructure, Investment, Endogenous Growth and Economic Convergence*, „The Annales of Regional Science” 1998, nr 32.
- Cook A., *European Air Traffic Management: Principles, Practice, and Research*, Aldershot 2007.
- de Broca H., Mielecka Riga M., Subočs A., *Transport*, [w:] I. Faull, A. Nikpay (ed.), *Faull & Nikpay The EU Law of Competition*, Oxford 2014.
- Dobson G., Lederer P.L., *Airline Scheduling and Routing in a Hub-and Spoke System*, “Transportation Science” 1993, no. 23.
- Frazer H. [et al.], *Europe 2020: Towards More Social EU?*, [w:] E. Marlier, D. Natali (ed.), *Europe 2020. Towards More Social EU?*, Brussels 2010.
- Holl A., *Transport infrastructure, agglomeration economies, and firm birth: empirical evidence from Portugal*, “Journal of Regional Science” 2004, Vol. 44, No. 4.
- Huderek-Glapska S., *Wpływ portu lotniczego na gospodarkę regionu*, [w:] M. Rekowski (red.), *Regionalne porty lotnicze w Polsce – charakterystyka i tendencje rozwojowe*, Poznań 2011.
- Jorges F., Rödl S., „*Social Market Economy*” as Europe’s Social Model?, “EUI Working Paper LAW” 2008, No. 8.
- Kukliński A.R., *Planowanie rozwoju regionalnego w krajach europejskich*, Warszawa 1976.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Regional Dimension of new EU Cohesion Policy 2014–2020*, [w:] A. Ambroziak (ed.), *New Cohesion Policy of the European Union in Poland*, Warszawa 2014.
- Marshall T., *The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks Programmes and the Implications for Spatial Planning*, “European Planning Studies” 2014, Vol. 22, no. 7.
- Moavenzadeh F., Geltner D., *Transportation, Energy and Economic Development: a Dilemma in the Developing World*, Amsterdam–Oxford–New York–Tokyo 1984.
- Mucha-Leszko B., Kąkol M., *Rozwój infrastruktury a proces konwergencji gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe z cyklu Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2010.
- Piskozub A., *Historia kultury jako historia transportu i łączności*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomiki Transportu Uniwersytetu Gdańskiego” 1997, nr 4.
- Ratajczak M., *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, zeszyt 4 (Rok LXII).
- Rhoades D.L., *Evolution of International Aviation: Phoenix Rising*, Cheltenham 2014.

Vickerman R., *Recent Evolution of Research into the Wider Economic Benefits of Transport Infrastructure Investments*, *OECD Joint Transport Research Centre*, “International Transport Forum, Discussion Paper” 2007, No. 9.

Endogeniczne wyróżniki kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi

Streszczenie: Celem artykułu jest identyfikacja różnic i podobieństw endogenicznych wyróżników kooperacji w sektorze pozarządowym, realizującym projekty współpracy transgranicznej, finansowanym ze środków publicznych, a kooperacją pomiędzy organizacjami biznesowymi. Realizacja celu była możliwa na podstawie analizy teoretycznych modeli zarządzania w układach kooperacyjnych i obserwacji praktyk organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: kooperacja, endogeniczne wyróżniki kooperacji, organizacje pozarządowe.

Endogenous factor in cross-border cooperation between non-governmental organizations

Abstract: The paper aims to identify similarities and differences in the endogenous factor of cooperation between non-governmental organizations that implement projects of cross-border cooperation and are financed from public funds and business organizations. The research has been based on the theoretical model of management in cooperation and on the observation of practice of non-governmental organizations.

Key words: cooperation, endogenous factor of cooperation, non-governmental organizations.

Wstęp

Definiowanie współpracy transgranicznej zdeterminowane jest wielością i różnorodnością rodzajów współdziałania zachodzących pomiędzy beneficjentami tych układów. Jedyną stałą, którą można zidentyfikować w trakcie konceptualizacji tej kategorii, jest fakt, iż trwale dotyczy ona współpracy pomiędzy granicznymi obszarami, a w wyniku tych działań rozwijane są sąsiedzkie kontakty między wspólnotami lokalnymi¹. W tym kontekście współpraca transgraniczna jest elementem strategii CSR² podmiotów funkcjonujących na sąsiadujących obszarach geograficznych, z uwagi na fakt, iż działania

¹ E. Szadkowska, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 15.

² CSR – odpowiedzialność społeczna biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*). Choć w analizowanym przypadku raczej chodzi o odbiorców tej strategii (lokalne społeczności, będące beneficjentami współpracy transgranicznej) niż jej narzędzia.

realizowane przez określone podmioty zmierzają do poprawy sytuacji lokalnych społeczności w różnych aspektach funkcjonowania.

Odbiorcami kooperacji transgranicznej są zarówno jednostki samorządu terytorialnego, podmioty i jednostki organizacyjne tworzone przez państwo, wojewodów lub jednostki samorządu terytorialnego w celu świadczenia usług publicznych, organizacje pozarządowe, izby (gospodarcze, handlowe i rzemieślnicze), szkoły wyższe, organizacje publiczne prowadzące działalność edukacyjną, badawczą, instytucje kultury, kościoły, związki wyznaniowe, jak i odbiorcy indywidualni. Charakter beneficjentów tego rodzaju współpracy generuje również jej cele, którymi stają się: wspieranie rozwoju podmiotów z sektora MSP, ochrona środowiska naturalnego, poprawa dostępu sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, optymalizacja więzi pomiędzy terenami miejskimi a wiejskimi, a także działania w obszarze ochrony zdrowia, kultury i edukacji, inicjowanie współpracy z administracją publiczną czy integracja społeczności lokalnych³.

Kooperacja natomiast jest kategorią związaną przede wszystkim z działalnością podmiotów gospodarczych, zwłaszcza w kontekście identyfikacji dwóch sprzecznych logik, które kierują tym zjawiskiem, a mianowicie logiki konfliktu, związanej z konkurencją rynkową, oraz logiki zaufania, cechującej kooperację⁴. Analizując cele, konteksty oraz beneficjentów współpracy transgranicznej, zwłaszcza w optyce organizacji pozarządowych, wydaje się, iż problematyka konkurencji jest im obca. A już z pewnością powinna być. Czynnikiem zaufania zaś pomiędzy tymi organizacjami, z racji wykonywanej działalności statutowej, wydaje się jednym z priorytetowych determinantów ich działalności. Obserwując jednak i aktywnie uczestnicząc od 2008 roku w rynku organizacji pozarządowych można zaryzykować tezę o wysokim stopniu podobieństwa pomiędzy podmiotami profit i non-profit, włączając w nie rywalizację i niski stopień zaufania. Tym samym, można poszukiwać związków pomiędzy endogenicznymi czynnikami determinującymi kooperację organizacji biznesowych oraz sektora non-profit.

Artykuł powstał w wyniku analizy literatury tematu oraz na podstawie doświadczenia w zarządzaniu organizacją pozarządową, a badanie endogenicznych wyróżników współdziałania oparto na teoretycznym modelu, identyfikującym czynniki związane z zarządzaniem, relacjami i komunikacją. Celem opracowania jest prezentacja różnic i podobieństw wyróżników kooperacji w sektorze pozarządowym, realizującym projekty współpracy transgranicznej, finansowane ze środków publicznych, a zjawiskiem kooperacji pomiędzy organizacjami biznesowymi.

³ E. Szadkowska, *op. cit.*, s. 18.

⁴ W. Czakon, *Kierunki badań nad strategią kooperacji*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, Wydawnictwo SAN, t. XIV, z. 13, cz. I, s. 8.

1. Istota kooperacji

Termin „kooperacja” funkcjonuje w naukach o zarządzaniu już od ponad 100 lat, jednak za jego twórców uważani są A. Brandenburger i B. Nalebuff (1996 rok). Kooperacja jest kombinacją dwóch aktywności gospodarczych, a mianowicie: konkurencji i kooperacji, co oznacza, że dotychczas rywalizujące ze sobą organizacje rozpoczynają współpracę, by stać się większym graczem na rynku⁵. Celem kooperacji jest kreowanie wartości – niemożliwej lub bardzo trudnej do osiągnięcia w wyniku działania indywidualnego. Ten rodzaj współdziałania nie tylko zmniejsza percepcję zagrożeń rynkowych, ale również wspomaga proces identyfikacji okazji, determinując wzrost przewagi konkurencyjnej⁶. Jak słusznie podkreślił Wojciech Czakon, „geneza samego określenia «kooperacja» jest interesująca dlatego, że oddaje potrzebę odczuwaną przez menedżerów, by pojedynczym pojęciem uchwycić złożoność rzeczywistości, w której funkcjonują, oraz jednoczesne poczucie, że inne pojęcia nie czynią tego dostatecznie dobrze”⁷.

Kooperacja w literaturze tematu rozpatrywana jest zarówno z punktu widzenia strategicznego, jak i operacyjnego (relacyjnego). Pierwsze ujęcie obejmuje działania, które determinują rozwój współpracujących organizacji opartych na nowych, specyficznych układach zasobów relacyjnych. Podział ten akcentuje osłabienie antagonizmu między podmiotami kooperacji na rzecz nowych związków przyczynowo-skutkowych zachodzących pomiędzy nimi. Konkretnie więzi stają się przedmiotem, a nie determinantem decyzji strategicznych⁸.

Trzonem integrującym strategiczne i relacyjne podejścia staje się ujęcie zasobowe, współdziałanie prowadzi bowiem do generowania unikatowych, cennych i trudno imitowanych zasobów, transferu wiedzy i wielokierunkowego uczenia się⁹, tworzenia nowych kluczowych kompetencji, odróżniających firmy od rywali. Tak więc generuje nowe ścieżki strategiczne oparte na wymianie zasobów materialnych i niematerialnych. Uzyskiwana w ten sposób wartość przynosi korzyści wszystkim uczestnikom sieci, a mianowicie¹⁰:

- klientom, którzy otrzymują większą wartość,
- dostawcom, w wyniku wzrostu skali rynku, minimalizacji niepewności i komplementarność zasobową,

⁵ B.J. Nalebuff, A.M Brandenburger, *Coopetition*, Harper Collins Business, Philadelphia 1996.

⁶ Ch. Kwai-Sang, B.L. Chan, L. Ping-Kit., *Identifying and prioritizing critical success factors for coopetition strategy*, “Industrial Management & Data Systems” 2008, Vol. 108, Iss. 4 s. 438.

⁷ W. Czakon, *Kooperacja w rozwoju przedsiębiorstw high-tech*, [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Kooperacja w rozwoju przedsiębiorstw high-tech. Determinanty i dynamika*, Placet, Warszawa 2014, s. 66.

⁸ *Ibidem*, s. 68.

⁹ W. Tsai, *Social Structure of „Coopetition” within a Multiunit Organization: Coordination, Competition, and Intraorganizational Knowledge Sharing*, “Organization Science” 2002, Vol. 13, No. 2, s. 180.

¹⁰ W. Czakon, *Kooperacja w rozwoju...*, s. 68.

- konkurentom i dostawcom substytutów, z uwagi na rozwój ilościowy i jakościowy rynku,
- komplementatorom (kategoria dostawców, której produkty lub usługi podnoszą wartość produktu sieci dla klienta) i przedsiębiorstwu w wyniku wzrostu i rozwoju rynku.

Istotnym przejawem kooperacji jest wzrost udziału w rynku¹¹, co w przypadku analizowanych w niniejszym opracowaniu organizacji pozarządowych oznacza raczej wzrost wiarygodności i rozpoznawalności wśród beneficjentów ostatecznych niż zwiększenie wolumenu sprzedaży.

2. Uwarunkowania kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi – poziom zarządzania

Z organizacyjnego punktu widzenia uwarunkowania kooperacji, w tym także współdziałania transgranicznego, można zaprezentować, wykorzystując hierarchiczny model identyfikujący determinanty na poziomie¹²:

- zarządzania (rysunek 1),
- relacji (rysunek 2),
- komunikacji (rysunek 3).

Rysunki 1, 2 i 3 prezentują wspomniane kategorie na czterech poziomach, a ich modelowa forma powstała na podstawie analizy światowej literatury tematu¹³.

Tak jak strategia i polityki zarządzania stanowią potwierdzenie kooperacji, tak jej założenia raczej nie stanowią elementów wizji i misji podmiotów tego współdziałania. Niemniej jednak sama strategia kooperacji, niezależnie od przyjętej formy, ma na celu realizację intencji szczegółowo opisanych w organizacyjnych regułach postępowania. Na tym etapie należy sobie zadać pytanie: jak zatem, pomimo istniejących stałych założeń funkcjonowania organizacji, będzie wyglądać wychwytywanie przez nie okazji, tak istotnych z punktu widzenia ich trwania i rozwoju? Czy funkcjonowanie w sformalizowanych sieciach relacji nie zablokuje tego procesu? Podążanie ścieżką przyjętego modelu biznesu, w tym wypadku opartego na strategii kooperacji, nie wyklucza indywidualnej aktywności w tym obszarze – podobnie jak w przypadku samodzielnie funkcjonujących podmiotów. Jednak z uwagi na istniejące wyróżniki konkurencji – jako nadal istniejących relacji międzyorganizacyjnych – identyfikacja, wychwytywanie bądź generowanie okazji rynkowych będą raczej występowały na polu indywidualnym niż

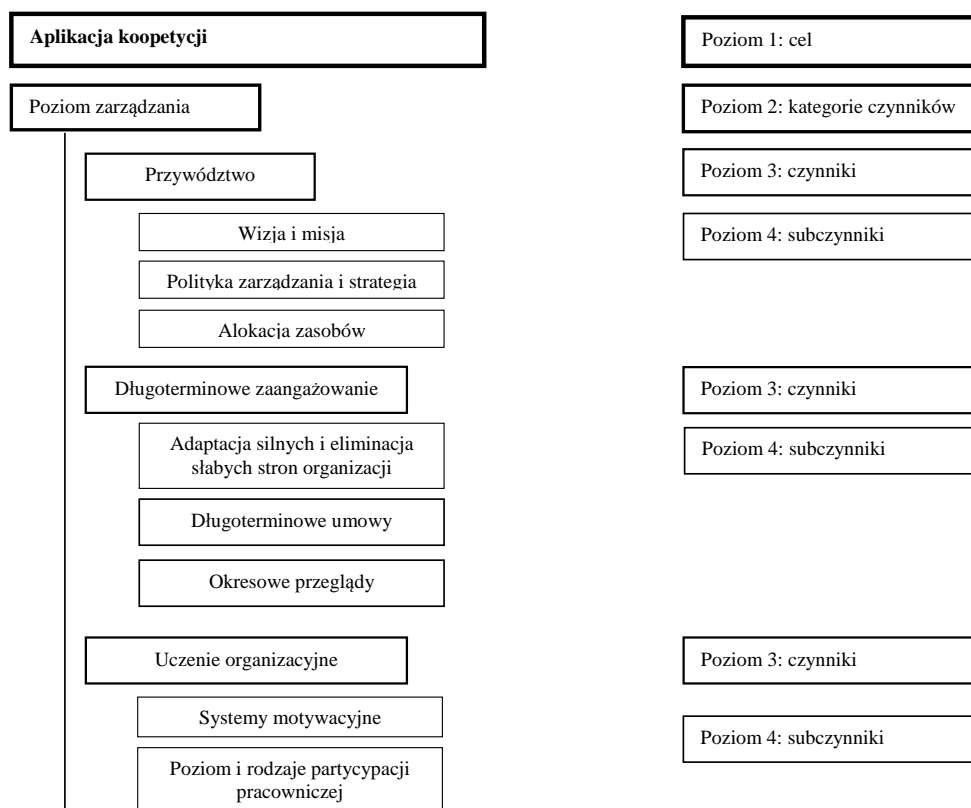
¹¹ W. Czakon, *Strategia kooperacji w rozwoju organizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej, Organizacja i Zarządzanie” 2013, z. 52, s. 129.

¹² Ch. Kwai-Sang, B.L. Chan, L. Ping-Kit, *op. cit.*, s. 442.

¹³ *Ibidem*, s. 441.

w obszarze współdziałania. Przyczyn takiego zachowania jest wiele, a kluczowy wydaje się fakt, iż okazje stają się specyficznym marginesem bezpieczeństwa dla firm, które bądź co bądź nadal są rynkowymi rywalami. Podobnie sytuacja wygląda w wypadku organizacji pozarządowych. Umowy partnerskie realizowane we współpracy transgranicznej, formalizujące zasady kooperacji, nie eliminują indywidualnej działalności, wręcz przeciwnie, są one raczej wybraną ścieżką poszerzania portfolio organizacji pozarządowej.

Rysunek 1. Kluczowe czynniki sukcesu aplikacji kooperacji na poziomie zarządzania



Źródło: Opracowanie na podstawie: Ch. Kwai-Sang, B.L. Chan, L. Ping-Kit, *Identifying and prioritizing critical success factors for cooperation strategy*, *Industrial Management & Data Systems* 2008, Vol. 108, Iss. 4, s. 442.

Kolejnym wyróżnikiem determinującym efektywność kooperacji jest alokacja zasobów. W tym wypadku, zarówno w stosunku do organizacji biznesowych, jak i sektora pozarządowego, kluczowa staje się eliminacja wąskich gardeł w postaci braków zasobów. I w obu typach organizacji takie sytuacje występują, choć w wypadku organizacji non-profit ich konsekwencje nie są tak dotkliwe i wiążą się najczęściej z utratą płynności finansowej w wyniku opóźnień wpłat ze strony instytucji finansujących realizowaną

działalność transgraniczną. Te natomiast wynikają najczęściej z błędów formalnych organizacji realizujących projekt współpracy transgranicznej w ujęciu szczegółowym: odpowiedzialny jest lider, do jego zadań bowiem należy kontrola efektywności kooperacji. Niedobory zasobów niematerialnych, w przypadku organizacji pozarządowych, eliminowane są poprzez podejmowanie działań wyłaniających personel odpowiednio wcześniej – co z kolei obligatoryjnie narzucone zostaje przez wymagania konkursowe. Realizacja konkursów w ramach programów współpracy transgranicznej w latach 2007–2013 uświadomiła organizacjom pozarządowym konieczność zatrudniania kadry profesjonalnej, na rzecz eliminowania negatywnych zasobów relacyjnych (nepotyzmu, kumoterstwa). Głównie z uwagi na restrykcyjne kontrole realizacji wskaźników konkursowych ze strony organizacji zarządzających środkami unijnymi i konsekwencje ich niesięgnięcia. Dlatego istotne jest szczegółowe zaplanowanie poszczególnych działań przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu.

Opisane czynniki, a mianowicie: wizja i misja, strategie i polityki zarządzania oraz alokacja zasobów stanowią elementy budujące przywództwo relacji opartych na kooperacji. Długoterminowe zaangażowanie natomiast dotyczy formalizacji tego procesu i w wypadku organizacji pozarządowych przyjmuje formę raczej umów obowiązujących w okresie trwania współpracy transgranicznej. Ustalenia te zawierają podział poszczególnych ról partnerów i lidera przedsięwzięcia, odpowiedzialności i uprawnień. W przeciwieństwie do podmiotów gospodarczych działalność finansowana przez instytucje zewnętrzne nie generuje zysków. Jedyne korzyści, jakie organizacje non-profit czerpią z tego typu współpracy, to budowanie swojego portfolio, silnej marki w sektorze pozarządowym oraz kształtowanie wizerunku wśród lokalnych społeczności.

Analogicznie do przedsiębiorstw, również i sektor pozarządowy, w wyniku kooperacji transgranicznej dokonuje wymiany wiedzy w obszarze swoich silnych stron, które adaptuje do pozostałych w celu uzyskania efektu synergii¹⁴. Z punktu widzenia efektywności projektowej kluczowego znaczenia nabiera dzielenie się wiedzą ukrytą, którą z kolei determinują osobiste kontakty pomiędzy partnerami. Wraz ze wzrostem ich częstotliwości rośnie prawdopodobieństwo transferu *know-how*, choć fundamentalne są tutaj cechy osobowościowe kadry zarządzającej projektem, zarówno po stronie lidera, jak i partnerów. Ryzyko jest jednak o tyle większe, iż jak już wspomniano, współpraca przy realizacji wspólnych projektów nawiązywana jest na relatywnie krótszy czas (określony w umowie partnerskiej, a wynikający z wniosku o dofinansowanie). Negatywnymi konsekwencjami tego typu działań mogą być: utrata kluczowych kompetencji, jednostronny transfer wiedzy, osłabienie pozycji i wizerunku organizacji pozarządowej w oczach beneficjentów. Pozytywne jest natomiast organizacyjne uczenie, zdeterminowane systemami

¹⁴ *Ibidem*, s. 443.

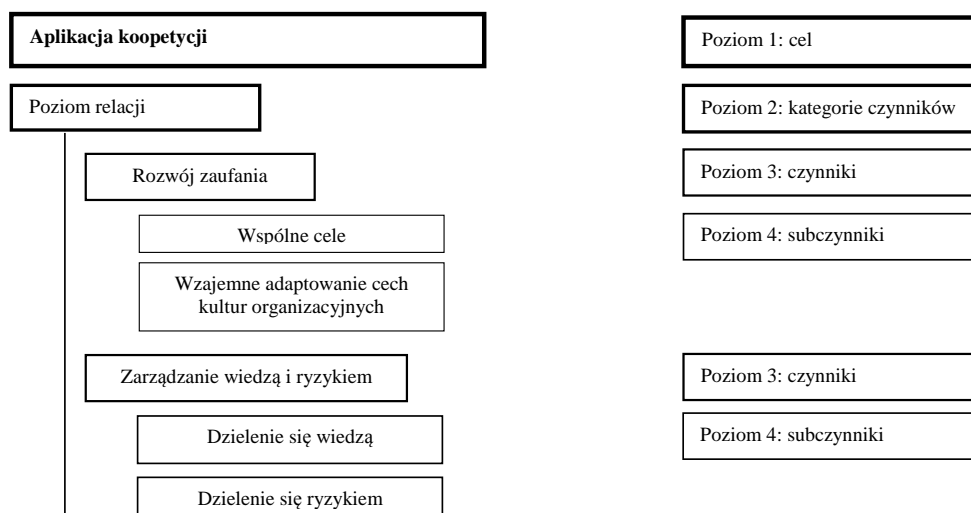
motywacyjnymi oraz partycypacją pracowniczą. W wypadku organizacji pozarządowych proces ten determinują raczej nieformalne oddziaływania, wynagrodzenia pracowników bowiem nie ulegają zmianom podczas realizacji przedsięwzięć transgranicznych, nie ma zatem mowy o ewentualnych premiach z tytułu sukcesów w projekcie. Niemniej jednak sama podstawa finansowa w projektach współpracy transgranicznej może mieć charakter motywujący.

Okresowe przeglądy w wypadku kooperacji transgranicznej, realizowanej na podstawie zewnętrznych źródeł dofinansowania, są obligatoryjne. Częstotliwość kontroli wewnętrznych zostaje sformalizowana w umowie i w przeciwieństwie do organizacji biznesowych – te raczej generują konflikty, niż je minimalizują. Podobnie jak przeglądy przeprowadzane przez jednostki zewnętrzne, zarządzające środkami unijnymi.

3. Uwarunkowania kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi – poziom relacji

Rozwój relacji pomiędzy organizacjami współdziałającymi na podstawie kooperacji opiera się na dwóch podstawowych kategoriach czynników, a mianowicie zaufaniu oraz procesach związanych z zarządzaniem wiedzą i ryzykiem (rysunek 2).

Rysunek 2. Kluczowe czynniki sukcesu aplikacji kooperacji na poziomie relacji



Źródło: Opracowanie na podstawie: Ch. Kwai-Sang, B.L. Chan, L. Ping-Kit, *Identifying and prioritizing critical success factors for cooperation strategy*, *Industrial Management & Data Systems* 2008, Vol. 108, Iss. 4, s. 442.

Zgodnie z zaprezentowanym modelem, zaufanie generują wspólne cele oraz zrozumienie, akceptacja i tolerancja dla różnych kultur organizacyjnych, co nabiera

szczególnego znaczenia przy kooperacji transgranicznej. Zaufanie opiera się na wierze, przekonaniu i szczerości relacji pomiędzy partnerami, których obowiązkiem w tym wypadku jest dostarczanie rzetelnych i prawdziwych informacji o przebiegu współpracy¹⁵. Dopiero w warunkach zaufania pomiędzy uczestnikami kooperacji może dojść do zrozumienia, poszanowania, integracji i akceptacji różnych kultur organizacyjnych.

Procesy zarządzania wiedzą i ryzykiem stanowią bezpośrednie konsekwencje rozwoju zaufania wśród partnerów kooperacji. Niezmiernie istotne jest uświadomienie, iż organizacja ma dynamiczne zdolności do stałego tworzenia nowej wiedzy, zatem istniejący transfer wiedzy nie stanowi czynnika ryzykogenicznego dla żadnego z podmiotów¹⁶. Efektywne dzielenie się ryzykiem należy do grupy działań podejmowanych w celu redukcji, bądź kontroli prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i również przyjmuje postać sformalizowaną. Do obowiązków wszystkich partnerów należy wdrożenie rozwiązań kontrolnych, planów awaryjnych oraz innych działań minimalizujących ryzyko kooperacji (np. szkolenia personelu).

Funkcjonowanie wśród zasobów relacyjnych skutkuje wypracowaniem zestawu tzw. kompetencji relacyjnych, które można zdefiniować jako pewien wyuczony wzorzec działań organizacji, identyfikujący pozyskiwanie i wspólną eksploatację zasobów, realizowany na podstawie celowo utworzonych ram instytucjonalnych i skierowany na konkretnego partnera. Kompetencja relacyjna dotyczy kooperacji w części obejmującej tworzenie wartości¹⁷ – w analizowanym wypadku: wspólną realizację przedsięwzięcia o charakterze transgranicznym.

4. Uwarunkowania kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi – poziom komunikacji

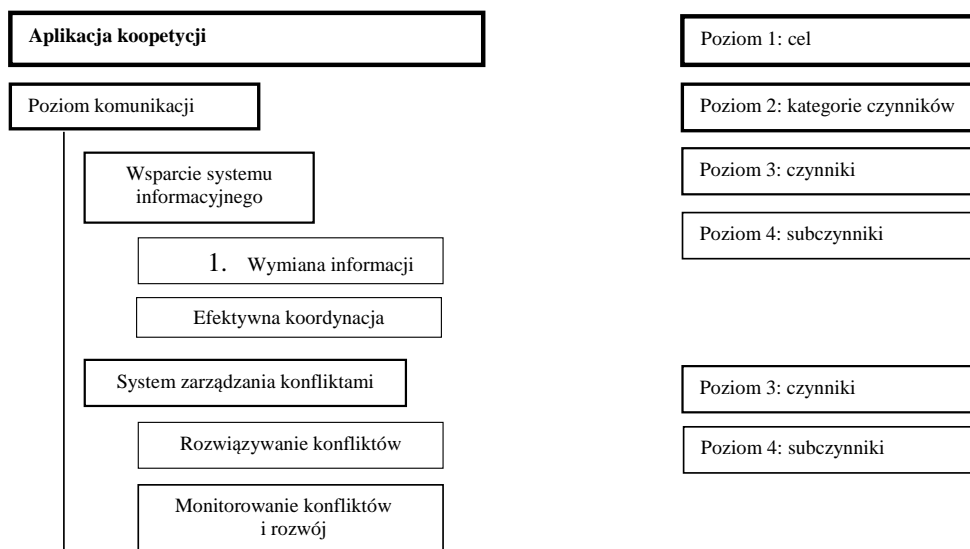
Zarządzanie komunikacją jest systematycznym procesem planowania, implementowania i monitorowania kanałów komunikacyjnych w celu wyeliminowania problemów w procesie przekazywania informacji. Obejmuje nie tylko komunikację wewnątrz układu kooperacji, ale także komunikację z otoczeniem, w tym z Instytucją Pośredniczącą, Urzędem Skarbowym, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, innymi urzędami, a także z pośrednimi i bezpośrednimi beneficjentami projektu.

¹⁵ E. Anderson, L. Lodish, B.A. Weitz, *Resource allocation behavior in conventional channels*, "Journal of Marketing Research" 1987, Vol. 24, No.1, s. 85–97; C. Moorman [et al.], *Factors affecting trust in market research relationship*, "Journal of Marketing" 1993, Vol. 57, No. 1, s. 81–101.

¹⁶ E. Głuszek, *Zarządzanie zasobami niematerialnymi przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 78.

¹⁷ W. Czakon, *Strategia kooperacji...*, s. 130–131.

Rysunek 3. Kluczowe czynniki sukcesu aplikacji kooperacji na poziomie komunikacji



Źródło: Opracowanie na podstawie: Ch. Kwai-Sang, B.L. Chan, L. Ping-Kit, *Identifying and prioritizing critical success factors for cooperation strategy*, *Industrial Management & Data Systems* 2008, Vol. 108, Iss. 4, s. 442.

Zaprezentowany na rysunku 3 model akcentuje dwa priorytetowe elementy, z którymi wiąże się zarządzanie komunikacją, a mianowicie: przekazywanie informacji oraz rozwiązywanie konfliktów. Zasadność takiego ujęcia wynika z obserwacji praktyki biznesowej i non-profit: brak skutecznych kanałów komunikacyjnych jest najczęstszą przyczyną konfliktów w organizacjach. Zadaniem lidera jest ich eliminacja, nie zawsze jednak jest to możliwe i często jedynym rozwiązaniem staje się wprowadzenie mediatora. Konflikty wynikające z braku przekazywania informacji wiążą się z zagrożeniem realizacji projektu, w tym przypadku przede wszystkim z ryzykiem nieosiągnięcia wskaźników projektowych.

Zakończenie

Celem niniejszego opracowania było zwrócenie uwagi na determinanty efektywności relacji kooperacji nawiązywanej podczas realizacji przedsięwzięć transgranicznych. Równolegle podano w wątpliwość bezpośrednią aplikacyjność modelu kooperacji w sektorze pozarządowym, opracowanego dla organizacji biznesowych. Projekty transgraniczne są najczęściej finansowane ze środków publicznych i jako takie zostają sformalizowane przez instytucje nimi zarządzające. Niemniej jednak, omówione współdziałania

spełniają postulaty kooperacji podkreślone przez W. Czakona¹⁸, do których autor zaliczył m.in.:

- jednoczesność,
- wzajemną korzyść,
- złożoność,
- dynamikę,
- wyzwania menedżerskie.

Cecha jednoczesności wiąże się z równoczesnym występowaniem konkurencji oraz współdziałania pomiędzy podmiotami. Współpraca transgraniczna podejmowana przez organizacje pozarządowe odbywa się w otoczeniu odrębnych projektów realizowanych przez te podmioty i często konkurujących ze sobą, zwłaszcza o beneficjentów. Wzajemna korzyść to cecha opisująca wszystkie dodatkowe korzyści wynikające z kooperacji, a niemożliwe do osiągnięcia w wyniku współdziałania. Warto podkreślić, iż proporcje profitów nie muszą być równe¹⁹, na co wskazują także obserwowane praktyki. Złożoność związana jest ze skomplikowaniem relacji kooperacji, w wyniku różnorodności ich przebiegów i postaci. Cecha ta wiąże się z dynamiką wewnętrzną kooperacji i jako taka stanowi lukę poznawczą. Analizowanie tego wyróżnika na podstawie relacji o niższym poziomie skomplikowania (będącym skutkiem wysokiego stopnia sformalizowania, narzuconego przez instytucje finansujące) może stać się kamieniem węgielnym w procesie badania kooperacji. Wyzwania menedżerskie wiążą się z koniecznością zaakcentowania zupełnie nowych kluczowych kompetencji, koncentrujących się na miękkich aspektach determinujących skuteczność kooperacji, w tym wypracowania kompetencji zaufania²⁰.

Zbiór determinantów kooperacji transgranicznej, zidentyfikowany na podstawie prezentowanego modelu, nie stanowi zbioru zamkniętego. Akcentuje raczej najważniejsze obszary, od których uświadomienia zależy powodzenie zarówno procesu kooperacji, jak i realizacji przedsięwzięcia o charakterze transgranicznym. Warto podkreślić, iż podejmowane działania w zakresie kooperacji nie wykluczają działalności konkurencyjnej, nawet pomiędzy organizacjami non-profit.

Literatura

Anderson E., Lodish L., Weitz B.A., *Resource allocation behavior in conventional channels*, "Journal of Marketing Research" 1987, Vol. 24, No. 1.

¹⁸ W. Czakon, *Kooperacja w rozwoju...*, s. 74.

¹⁹ W. Czakon, *Kooperacja w rozwoju...*

²⁰ D. Bülbül, *Determinants of trust in banking networks*, "Journal of Economic Behavior and Organization" 2013, Vol. 85, s. 239–240.

- Bülbüil D., *Determinants of trust in banking networks*, "Journal of Economic Behavior and Organization" 2013, Vol. 85.
- Czakov W., *Kierunki badań nad strategią kooperacji*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, Wydawnictwo SAN, t. XIV, z. 13, cz. I.
- Czakov W., *Kooperacja w rozwoju przedsiębiorstw high-tech*, [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Kooperacja w rozwoju przedsiębiorstw high-tech. Determinanty i dynamika*, Placet, Warszawa 2014.
- Czakov W., *Strategia kooperacji w rozwoju organizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej, Organizacja i Zarządzanie” 2013, z. 52.
- Głuszek E., *Zarządzanie zasobami niematerialnymi przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Kwai-Sang Ch., Chan B.L., Ping-Kit L., *Identifying and prioritizing critical success factors for cooperation strategy*, "Industrial Management & Data Systems" 2008, Vol. 108, Iss. 4.
- Moorman C., Deshpande R., Zaltman G., *Factors affecting trust in market research relationship*, "Journal of Marketing" 1993, Vol. 57, No.1.
- Nalebuff B.J., Brandenburger A.M., *Coopetition*, Harper Collins Business, Philadelphia 1996.
- Szadkowska E., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010.
- Tsai W., *Social Structure of „Coopetition” within a Multiunit Organization: Coordination, Competition, and Intraorganizational Knowledge Sharing*, "Organization Science" 2002, Vol. 13, No. 2.

dr Małgorzata Gielda

Instytut Nauk Administracyjnych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Streszczenie: Współpraca międzynarodowa jest jednym z najważniejszych wymiarów budowania społeczeństwa kierującego się poszanowaniem godności drugiego człowieka, społeczeństwa opartego na zasadzie subsydiarności. Ta rola współpracy międzynarodowej jest realizowana przy użyciu różnych form oraz na podstawie różnych podstaw. Artykuł przedstawia jedną z nich – współpracę transgraniczną, która jest realizowana pomiędzy podmiotami polskimi a podmiotami z krajów sąsiednich na podstawie programów operacyjnych. Opracowanie przybliży definicje współpracy międzynarodowej oraz współpracy transgranicznej, aby nakreślić zakres, w jakim następnie zostaną przedstawione i porównane programy operacyjne, na których podstawie prowadzona jest współpraca transgraniczna w Polsce na obszarze Unii Europejskiej. Omawiane programy operacyjne zamykają się w okresie programowania 2014–2020 i są realizowane w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, komponent współpraca transgraniczna.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, współpraca transgraniczna, programy operacyjne, europejska współpraca terytorialna.

Cross-border cooperation in the European Union on the basis of operational programs under the European Territorial Cooperation

Abstract: International cooperation is one of the most important instruments for building a society guided by respect for human dignity and based on the principle of subsidiarity. International cooperation is implemented with the use of various forms and based on different grounds. This article presents one of them – cross-border cooperation, which is carried out between Polish entities and entities in neighbouring countries on the basis of operational programs. The paper presents definitions of international cooperation and cross-border cooperation in order to outline the extent to which operational programs, under which cross-border cooperation is carried out in Poland and within the European Union, will be later presented and compared. These operational programs are closed during the programming period 2014–2020 and are implemented under the European Territorial cooperation, the cross-border cooperation component.

Key words: regional development, cross-border cooperation, operational programs, European territorial cooperation.

1.

Szeroko pojęta współpraca międzynarodowa powinna przynosić korzyści wszystkim stronom biorącym w niej udział. Korzyści te dotyczą nie tylko kwestii społecznych, ekonomicznych i gospodarczych, ale przede wszystkim umacniają fundamenty w celu podejmowania przyszłej współpracy, nie tylko w wymiarze międzynarodowym. Ponadto współpraca międzynarodowa realizowana w dłuższym okresie czasu staje się „najbardziej efektywnym środkiem umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego i tworzenia infrastruktury pokoju”¹. Tym samym współpraca międzynarodowa staje się jednym z najważniejszych aspektów budowania społeczeństwa kierującego się poszanowaniem godności drugiego człowieka, społeczeństwa szczęśliwego, opartego na zasadzie subsydiarności.

Ta doniosła rola współpracy międzynarodowej jest realizowana w różny sposób, w różnych formach i na podstawie różnych podstaw. Niniejszy artykuł skupi się na przedstawieniu współpracy transgranicznej realizowanej pomiędzy podmiotami polskimi a podmiotami z krajów sąsiednich na podstawie programów operacyjnych. W tym celu zostaną najpierw przybliżone definicje współpracy międzynarodowej oraz współpracy transgranicznej, a następnie zostaną przedstawione i porównane programy operacyjne, na podstawie których prowadzona jest współpraca transgraniczna w Polsce na obszarze Unii Europejskiej w okresie programowania 2014–2020 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, komponent współpraca transgraniczna.

2.

Definicji współpracy międzynarodowej, podobnie jak i definicji współpracy transgranicznej w literaturze przedmiotu występuje bardzo dużo. Przez współpracę międzynarodową określa się współpracę pomiędzy rządami, przedsiębiorstwami lub osobami fizycznymi, polegającą na opracowaniu wspólnej strategii szczególnie w zakresie badań lub regulacji standardów przemysłowych². W zakresie takiej definicji nie mieści się jednak współpraca zachodząca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, pochodzącymi z różnych państw. Dlatego słusznie zwraca uwagę Renata Kusiak,

¹ R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w pierwszej dekadzie XXI wieku w kontekście nowych wyzwań i zagrożeń*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2007, nr 4, s. 34. Tam również R. Zięba podkreśla, że „Do stabilizowania bezpieczeństwa międzynarodowego najskuteczniej przyczynia się precyzowanie politycznych i prawnych norm stosunków międzynarodowych. Szczególną funkcję w tym procesie spełnia współpraca międzynarodowa, zwłaszcza wielkich mocarstw, która przyczynia się do eliminowania zagrożeń i budowania zaufania, a przez to umożliwia rozwiązywanie trudnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego”.

² <https://pl.glosbe.com/pl/pl/wsp%C3%B3lC5%82praca%20mi%C4%99dzynarodowa> [dostęp 01.07.2015 r.].

że „w literaturze przedmiotu można zaobserwować istnienie wielu rozmaitych pojęć na oznaczenie współpracy jednostek samorządu terytorialnego przekraczającej granice państwowe. Obok przyjętego [...] terminu współpraca transgraniczna dla oznaczenia współpracy podmiotów szczebla lokalnego, stosuje się także określenia takie, jak współpraca przygraniczna, ponadgraniczna, sąsiedzka, międzynarodowa, zagraniczna, zaś w przypadku samorządu regionalnego mowa jest o współpracy regionalnej, międzyregionalnej i regionalnej transgranicznej. W doktrynie niemieckiej możemy ponadto natrafić na określenia w Polsce niespotykane, jak komunalna polityka zagraniczna czy komunalne stosunki zagraniczne”³.

O terminologicznym chaosie we wspomnianym zakresie piszą także Sylwia Dołzbłasz i Andrzej Raczyk w opracowaniu *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*⁴: „Wielość definicji używanych na określenie relacji współpracy między jednostkami subpaństwowymi pochodzącymi z różnych państw powoduje pewien terminologiczny chaos. Tym bardziej, że często ich używając, nie precyzuje się dokładnie ich zakresu pojęciowego”⁵. Dalej autorzy słusznie zauważają, że istnieją argumenty przeciwko posługiwaniu się pojęciem współpracy międzynarodowej w odniesieniu do jednostek terytorialnych, które nie są podmiotami prawa międzynarodowego, chodzi tutaj o jednostki samorządu terytorialnego. W zamian proponują zastosowanie np. terminu współpraca zewnętrzna, współpraca terytorialna (międzyterytorialna)⁶. W zakresie tak ujętej współpracy wyodrębniono następnie⁷:

- współpracę transgraniczną określaną także mianem współpracy przygranicznej (*cross-border*),
- współpracę międzyregionalną (*interregional*),
- współpracę ponadnarodową nazywaną także współpracą transnarodową (*transnational*)⁸.

Współpraca transnarodowa (współpraca międzynarodowa) jest prowadzona przez jednostki terytorialne, np. jednostki samorządu terytorialnego, a także przez inne podmioty działające na szczeblu lokalnym i regionalnym. Współpraca tego rodzaju dotyczy

³ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec, studium administracyjno-prawne*, e-Monografie nr 11, Wrocław 2011, s. 19–21. Publikacja dostępna także na stronie: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/35373> [dostęp 01.07.2015 r.].

⁴ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

⁵ *Ibidem*, s. 13.

⁶ *Ibidem*, s. 13 i 14.

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. WE L 210/1 z 31 lipca 2006 r.).

⁸ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *op. cit.*, s. 14.

przedsięwzięć realizowanych na większych obszarach, np. obejmujących swoim zasięgiem region Morza Bałtyckiego lub Europę Środkową.

Drugim elementem współpracy terytorialnej (współpracy zewnętrznej) stanowi współpraca międzyregionalna. Dotyczy ona wspólnie podejmowanych działań przez władze państwowe, regionalne i lokalne w celu poprawy efektywności ich polityk, a także instrumentów rozwoju regionalnego i spójności. Działania te zwykle dotyczą wymiany informacji i dzielenia się zdobytymi doświadczeniami w wielu zakresach. W ramach współpracy międzyregionalnej kwalifikuje się całe terytorium Wspólnoty⁹.

Ostatnią częścią składową współpracy terytorialnej jest właśnie współpraca transgraniczna. Pierwsze zapisy o tym rodzaju współpracy międzyterytorialnej znajdują się w Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z 1980 r. nazywanej potocznie konwencją madrycką¹⁰. Zgodnie z art. 2 ust. 1 konwencji współpraca transgraniczna oznacza „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”. W zakresie oglądu tego fragmentu konwencji madryckiej Katarzyna Kaczmarczyk podnosi, że działania i zamierzenia, o których tutaj mowa, nie odnoszą się do likwidacji istniejących granic politycznych, ale określają w sposób formalny i administracyjny ich sens¹¹. Wszystko po to, aby działania i zamierzenia podejmowane w ramach współpracy transgranicznej dawały możliwość mieszkańcom terenów przygranicznych niwelowania różnorodnych przeszkód lub sporów. W rezultacie możliwa staje się prawdziwa, realna, a nie tylko formalna współpraca oraz prawdziwie godne współżycie i współistnienie często bardzo odmiennych i różnych kulturowo społeczności, które odnoszą się do siebie z szacunkiem i szanują wzajemnie swoją tożsamość i godność.

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r., rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. WE L 210/25 z 31 lipca 2006 r.) oraz R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 27–30.

¹⁰ Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, zawarta w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

¹¹ K. Kaczmarczyk, *Rozwój lokalnych form współpracy transgranicznej w Polsce południowo-wschodniej*, [w:] M. Grzybowska, M. Berdel-Dudzińska (red.), *Prawo i ustrój Rzeczypospolitej Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Rzeszów 2002, s. 94; B. Jurkowska, *Unijne programy wsparcia współpracy transgranicznej w latach 2007–2013 w państwach członkowskich i sąsiadujących z Unią Europejską*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie”, Sulechów 2011, t. VII, s. 186.

Dokonując analizy przytoczonego wyżej zapisu art. 2 ust. 1 konwencji madryckiej w porównaniu z zapisem Konstytucji RP¹² zawartym w art. 172 ust. 2 należy przytoczyć także uwagę R. Kusiak-Winter, która słusznie podnosi, pisząc, że: „określenie użyte w art. 2 konwencji odnosi się do «sąsiedzkich kontaktów» (*neighbourly relations*), zakładających występowanie bliżej niesprecyzowanej bliskości granicy państwowej i związanej z nią wspólnoty interesów. Natomiast zapisana w konstytucji «współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw» jest pojęciem szerszym, obejmującym wszelkie przypadki współpracy, niezależnie od geograficznego usytuowania kooperujących jednostek, a więc również i tych pochodzących z głębi kraju. Dlatego każdy rodzaj «współpracy transgranicznej» można określić mianem «współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw», natomiast nie każdy przejaw «współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw» będzie można uznać za «współpracę transgraniczną»¹³.

Współpraca transgraniczna jest traktowana jako sąsiedzka współpraca prowadzona we wszystkich dziedzinach życia, pomiędzy obszarami przygranicznymi (regionami, gminami i innymi podmiotami z obszarów przygranicznych)¹⁴. Wyróżniają ją więc dwa podstawowe aspekty: granica oraz obszar wokół niej. O tym rodzaju współpracy można bowiem mówić tylko wtedy, kiedy zarówno jej zakres podmiotowy, jak i zakres terytorialny jest powiązany z bliskością granicy państwowej. Zatem podmioty podejmujące współpracę terytorialną transgraniczną będą pochodziły z terenów przygranicznych, podobnie obszar objęty tą współpracą będzie wyznaczony przez jednostki administracyjne podziału terytorialnego umiejscowione wokół granicy (gminy, powiaty, regiony). Zakres przedmiotowy współpracy terytorialnej jest natomiast ograniczony właściwie tylko jednym ogólnym kryterium: prowadzeniem takich działań, które mają na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Najczęściej zakres przedmiotowy współpracy transgranicznej dotyczy:

- świadczenia usług,
- wymiany towarów i surowców,
- infrastruktury komunikacyjnej, technicznej, komunalnej, zagospodarowania przejść granicznych,
- działalności consultingowej,
- działalności informacyjno-promocyjnej,
- wymiany kulturowej, oświatowej i sportowej,

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

¹³ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 26.

¹⁴ E. Szadkowska, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010, s. 15.

- działalności turystycznej,
- działalności badawczo-rozwojowej,
- ochrony środowiska naturalnego,
- planowania przestrzennego na obszarach przygranicznych¹⁵.

W Unii Europejskiej współpraca transgraniczna może być oparta na różnych programach operacyjnych. W tym zakresie należy przedstawić następującą klasyfikację:

- programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej,
- programy na podstawie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa,
- inne programy operacyjne, na podstawie których nawiązywana jest współpraca transgraniczna.

W ramach współpracy transgranicznej realizowanej na podstawie programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej można dodatkowo wyróżnić:

- programy transgraniczne,
- programy transnarodowe (np. Region Morza Bałtyckiego, Europa Środkowa),
- programy międzyregionalne (np. Interreg Europa).

Dwie ostatnie kategorie, czyli programy transnarodowe i programy międzyregionalne mogą, ale nie muszą być podstawą do realizacji współpracy transgranicznej, natomiast pierwsza kategoria zawsze będzie dotyczyła tylko współpracy transgranicznej.

W okresie programowania 2007–2013 współpraca transgraniczna była realizowana w następujących kategoriach:

- współpraca transgraniczna w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej:
 - program operacyjny współpracy transgranicznej: Niemcy (Meklemburgia/Pomorze Przednie – Brandenburgia) i Rzeczpospolita Polska (województwo zachodniopomorskie) 2007–2013¹⁶,
 - program operacyjny współpracy transgranicznej: Rzeczpospolita Polska (województwo lubuskie) i Niemcy (Brandenburgia) 2007–2013¹⁷,

¹⁵ *Ibidem*, s. 16.

¹⁶ Program obejmuje niemieckie powiaty: Rügen (Rugia), Nordvorpommern (Północne Pomorze Przednie), Ostvorpommern (Wschodnie Pomorze Przednie), Uecker-Randow, Uckermark, Barnim, Demmin, Meklemburgia-Strelitz, niemieckie powiaty grodzkie: Stralsund, Greifswald i Neubrandenburg oraz dwa polskie podregiony: szczeciński (z powiatami: policki, gryfiński, kamieński, gryficki, goleniowski, stargardzki, pyrzycki, myśliborski, choszeżeński, łobeski, powiaty grodzkie Szczecin i Świnoujście) i koszaliński (z powiatami: drawski, białogardzki, kołobrzeski, koszaliński, sławieński, szczecinecki, świdwiński, wałecki i powiat grodzki Koszalin). Por.: Współpraca Transgraniczna Krajów Meklemburgia – Pomorze Przednie / Brandenburgia i Rzeczypospolitej Polskiej (województwo zachodniopomorskie) 2007–2013, program dostępny jest na stronie: http://www.interreg4a.info/fileadmin/user_upload/dateien/op/Interreg4a_OP_MV-BB-ZACH_2010-05-17_PL.pdf. Program został zmieniony w 2009 r., a zmiany Komisja Europejska zatwierdziła w dniu 17 maja 2010 r. [dostęp 03.07.2015 r.].

¹⁷ Program obejmuje niemieckie powiaty: Märkisch-Oderland, Oder-Spree, Spree-Neiße, niemieckie miasta na prawach powiatu: Frankfurt nad Odrą i Cottbus oraz dwa polskie podregiony: gorzowski (w którego skład wchodzi powiaty: gorzowski, międzyrzecki, słubicki, strzelecko-drezdenecki, sulęciński i miasto na prawach powiatu Gorzów Wielkopolski) i zielonogórski (w którego skład wchodzi powiaty:

- program operacyjny współpracy transgranicznej: Rzeczpospolita Polska (województwa dolnośląskie, województwo lubuskie) i Niemcy (Saksonia)¹⁸,
- program współpracy transgranicznej: Rzeczpospolita Polska i Republika Słowacka 2007–2013¹⁹,
- program operacyjny współpracy transgranicznej: Republika Czeska i Rzeczpospolita Polska 2007–2013²⁰,
- program operacyjny współpracy transgranicznej: Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska 2007–2013²¹,

krośnieński, nowosolski, świebodziński, zielonogórski, żagański, żarski, wschowski i miasto na prawach powiatu Zielona Góra). Por.: Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013 w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, program można pobrać ze strony: http://www.lubuskie.uw.gov.pl/zarzadzanie_funduszami_europejskimi/program_operacyjny_wspolpracy_transgranicznej_polska_brandenburgia.html. Program został zatwierdzony 25 marca 2008 r. [dostęp 03.07.2015 r.].

¹⁸ Obszar wsparcia po stronie saksońskiej obejmuje powiat przygraniczny Görlitz (z byłymi powiatami Niederschlesischer Oberlausitzkreis, Löbau–Zittau jak i miastem na prawach powiatu Görlitz). Ponadto włączony zostanie teren graniczący z obszarem kwalifikowalnym do wsparcia. Dotyczy to powiatu Bautzen (z byłymi powiatami Kamenz, Bautzen oraz miastem na prawach powiatu Hoyerswerda). Obszar wsparcia po stronie polskiej obejmuje: województwo dolnośląskie (podregion jeleniogórsko-wałbrzyski, tj. powiaty: zgorzelecki, bolesławiecki, lubański, lwówecki, zlotoryjski, jeleniogórski, kamiennogórski, jaworski, wałbrzyski, świdnicki, ząbkowicki, kłodzki, dzierzoniowski, strzeliński oraz miasto na prawach powiatu Jelenia Góra) i województwo lubuskie (podregion zielonogórski, tj. powiaty żarski, żagański, krośnieński, zielonogórski, nowosolski, wschowski, świebodziński oraz miasto Zielona Góra). Por.: Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska–Saksonia 2007–2013, program dostępny jest na stronie: http://www.sn-pl.eu/media/pl/genehmigte_Gesamtfassung_PL.pdf. Program został zmieniony w dniu 28 czerwca 2011 r. Zmiany zostały przyjęte przez Komitet Monitorujący w dniu 28 czerwca 2011 r. i zatwierdzone przez Komisję Europejską w dniu 27 marca 2012 r. [dostęp 03.07.2015 r.].

¹⁹ Obszar wsparcia programu obejmuje po stronie polskiej podregiony: bielsko-bialski, nowosądecki, krośnieńsko-przemyski oraz powiaty: oświęcimski (podregion krakowsko-tarnowski), pszczyński (podregion centralny śląski), rzeszowski i powiat grodzki Rzeszów (podregion rzeszowsko-tarnobrzeski). Natomiast po słowackiej stronie granicy obszarem wsparcia zostały objęte następujące regiony: Kraj Žilinský oraz Kraj Prešovský. Por.: Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska–Republika Słowacka 2007–2013. Program jest dostępny na stronie: http://pl.plsk.eu/files/?id_plik=5696. Program został zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 20 grudnia 2007 r. [dostęp 03.07.2015 r.].

²⁰ Program obejmuje czeskie regiony: liberecki, královéhradecki, pardubicki, olomuniecki i morawsko-śląski oraz polskie podregiony: jeleniogórsko-wałbrzyski, opolski, rybnicko-jastrzębski, bielsko-bialski oraz obszar powiatu pszczyńskiego. Por.: Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska 2007–2013. Program jest dostępny na stronie http://www.interreg.gov.pl/NR/rdonlyres/8C2CE32D-5BDA-48B2-99C0-69157FAB4372/39092/POWT_PL_6_10_07.pdf. Program został zatwierdzony 1 października 2007 r. [dostęp 03.07.2015 r.].

²¹ Obszary kwalifikowalne do wsparcia w ramach programu po stronie polskiej to podregiony: białostocko-suwański (11 powiatów), ełcki (6 powiatów), łomżyński (6 powiatów), olsztyński (7 powiatów). Natomiast po stronie litewskiej kwalifikowane do wsparcia było 5 obwodów: mariampolski (5 powiatów), olicki (5 powiatów), tauroski (4 powiaty), kowieński (8 powiatów), wileński (7 powiatów) w ramach niniejszego Programu Miasto Wilno nie było objęte wsparciem. Por.: Program Współpracy Transgranicznej Polska–Litwa, dostępny na stronie: <http://fs.ngo.pl/files/konsultacje.ngo.pl/public/a-operacyjne-strona/europejska-wspolpraca/polska-litwa.pdf>. Program został zatwierdzony przez Komisję Europejską 21 grudnia 2007 r.

- program operacyjny współpracy transgranicznej: Południowy Bałtyk (Polska–Szwecja–Dania–Litwa–Niemcy) 2007–2013²².
- współpraca transnarodowa w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej:
 - program operacyjny współpracy transnarodowej dla Europy Środkowej 2007–2013²³,
 - program operacyjny współpracy transnarodowej Region Morza Bałtyckiego 2007–2013²⁴.
- współpraca międzyregionalna w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej:
 - program operacyjny współpracy międzyregionalnej – INTERREG IV C²⁵.
- współpraca w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa:
 - program współpracy transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013²⁶,
 - program współpracy transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013²⁷.

Programy operacyjne współpracy transgranicznej w latach 2007–2013 były realizowane przede wszystkim w ramach trzeciego celu polityki spójności Unii Europejskiej, czyli w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Stanowiły także kontynuację

²² Obszar programu obejmuje w Polsce podregiony: szczeciński, koszaliński, słupski, elbląski, gdański, Gdańsk–Gdynia–Sopot; w Szwecji okręgi: Kalmar, Blekinge, Skåne, Kronoberg; w Niemczech podregiony: Meklemburgii–Pomorza Przedniego (Greifswald), Rostok, Stralsund, Wismar, Bad Doberan, Nordvorpommern,

Nordwestmecklenburg, Ostvorpommern, Rügen, Uecker-Randow; w Danii: gmina regionalna Bornholm i podregion Zealand; na Litwie okręgi: Kłajpedy, Taurage i Telsiai. Por.: Program Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk, dostępny na stronie: <http://www.ewt.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/PWT%20Południowy%20Bałtyk%202007-13.pdf>. Program został zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 20 grudnia 2007 r. [dostęp 03.07.2015 r.].

²³ Program Operacyjny Europejska Współpraca Terytorialna 2007–2013 Europa Środkowa, <http://fs.ngo.pl/files/konsultacje.ngo.pl/public/a-operacyjne-strona/europejska-wspolpraca/europa-srodkowa.pdf>. [dostęp 03.07.2015 r.].

²⁴ Program Regionu Morza Bałtyckiego 2007–2013. Program w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Baltic Sea Region Programme 2007–2013), <http://fs.ngo.pl/files/konsultacje.ngo.pl/public/a-operacyjne-strona/europejska-wspolpraca/morze-baltyckie.pdf>. Wersja końcowa programu została zatwierdzona 21 grudnia 2007 r. przez Komisję Europejską. [dostęp 03.07.2015 r.].

²⁵ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013. Cel 3: Europejska współpraca terytorialna Program Współpracy Międzyregionalnej (INTERREG IVC) wspierający inicjatywę Komisji Europejskiej „Regiony na rzecz zmian gospodarczych”, http://fs.ngo.pl/files/konsultacje.ngo.pl/public/a-operacyjne-strona/europejska-wspolpraca/INTERREGIVC_dokument_operacyjny.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

²⁶ Program Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013 (Lithuania–Poland–Russia ENPI Cross-border Cooperation Programme 2007–2013), <http://fs.ngo.pl/files/konsultacje.ngo.pl/public/a-operacyjne-strona/europejska-wspolpraca/polska-litwa-rosja.pdf>. [dostęp 03.07.2015 r.].

²⁷ Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013, http://www.pl-by-ua.eu/upload/pl/PL-BY-UA_PL.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej, które były realizowane w latach 2000–2006 w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III²⁸.

3.

W obecnym okresie programowania 2014–2020, w ramach celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej i komponentu współpracy transgranicznej prowadzone są następujące programy:

- Program współpracy transgranicznej (Interreg V-A) Polska–Słowacja 2014–2020²⁹,
- Program współpracy transgranicznej (Interreg V-A) Republika Czeska–Polska 2014–2020³⁰,
- Program współpracy transgranicznej (Interreg V-A) Polska–Saksonia 2014–2020³¹,
- Program współpracy transgranicznej (Interreg V-A) Brandenburgia–Polska 2014–2020³²,
- Program współpracy transgranicznej (Interreg V-A) Meklemburgia–Polska 2014–2020³³,
- Program współpracy transgranicznej Południowy Bałtyk 2014–2020³⁴,
- Program współpracy transgranicznej (Interreg V-A) Litwa–Polska 2014–2020³⁵.

Współpraca transgraniczna w tym zakresie odbywa się wzdłuż całej granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Aktualnie realizowane programy operacyjne z zakresu tylko współpracy transgranicznej wykonywane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej

²⁸ B. Jurkowska, *op. cit.*, s. 187.

²⁹ Programy współpracy w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg V-A) PL-SK – Poland–Slovakia, https://www.ewt.gov.pl/media/1246/program_polska_slowacja_2014_2020.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

³⁰ Interreg V-A – Republika Czeska – Polska, https://www.ewt.gov.pl/media/6874/Program_PL_CZ_14-20_23.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

³¹ Program Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014–2020, https://www.ewt.gov.pl/media/5542/Program_Interreg_Polska_Saksonia.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

³² Program Współpracy INTERREG V A Brandenburgia – Polska 2014–2020 w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/5085/Program_Wspolpracy_Interreg_V_A_Brandenburgia_Polska_2014_2020_wersja_polska.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

³³ Program Współpracy Interreg V-A Niemcy/Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia-Polska w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), https://www.ewt.gov.pl/media/6188/PL_INTERREG_VA_MV_BB_PL_02_07_2015_2.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

³⁴ Program Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2014 – 2020, http://www.ewt.gov.pl/media/821/pwtpb_2014_2020_pl.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

³⁵ (Interreg V-A) Litwa–Polska. Dokument programu współpracy, https://www.ewt.gov.pl/media/825/lt_pl_pl_26_09_2014.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

stanowią po raz kolejny kontynuację programów z dwóch poprzednich okresów programowania, czyli z lat: 2000–2006 i 2007–2013. Jest to zrozumiałe, ponieważ współpraca transgraniczna służy przede wszystkim budowaniu i umacnianiu więzi łączących społeczności po wszystkich stronach granicy, a realizacja programów transgranicznych przyczynia się do wzmocnienia tej współpracy dzięki wspólnym inicjatywom oraz ich ciągłości.

Na finansowanie omawianych programów współpracy transgranicznej w latach 2014–2020 Unia Europejska przeznaczyła kwotę 819 830 414,00 euro. Środki finansowe przeznaczone na ten cel pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dodatkowo każdy program wzmocniony jest wkładem krajowym, pochodzącym z budżetów publicznych oraz od podmiotów prywatnych państw biorących udział w poszczególnych programach i wynosi 149 988 536,80 euro dla wszystkich programów. Dzięki tym wkładom łączna kwota przeznaczona na realizację programów transgranicznych, w których Polska bierze udział, wynosi 969 818 950,80 euro. Szczegółowe dane finansowe zostały podane w tabeli 1.

Tabela 1. Porównanie budżetów poszczególnych programów operacyjnych dotyczących współpracy transgranicznej w okresie programowania 2014–2020

Program operacyjny współpracy transgranicznej w okresie 2013–2020	Budżet programu w okresie 2014–2020 [w euro]	Kwota wsparcia w okresie 2014–2020 z EFRR [w euro]	Wkład krajowy w okresie 2014–2020 [w euro]
Polska–Słowacja	182 339 676,00	154 988 723,00	27 350 953,00
Czechy–Polska	266 143 190,00	226 221 710,00	39 921 480,00
Polska–Saksonia	82 353 025,00	70 000 069,00	12 352 956,00
Brandenburgia–Polska	117 826 565,00	100 152 579,00	17 673 986,00
Meklemburgia–Pomorze Przednie/ Brandenburgia/ Polska	157 647 549,00	134 000 414,00	23 647 135,00
Południowy Bałtyk	102 934 669,33	82 978 784,00	19 955 885,33
Litwa–Polska	60 574 276,47	51 488 135,00	9 086 141,47
Łączne kwoty:	969 818 950,80	819 830 414,00	149 988 536,80

Opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach> [dostęp 27.06.2015] oraz zawartych w poszczególnych programach współpracy transgranicznej.

Współpraca transgraniczna, w ramach analizowanych programów, realizowana jest wzdłuż granicy Polski zarówno morskiej (program Południowy Bałtyk), jak i lądowej (pozostałe programy). Regiony NUTS objęte wsparciem zostały dokładnie wyszczególnione w tabeli nr 2. Należy zaznaczyć, że na wschodniej części granicy, gdzie Polska nie

sąsiaduje z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, także realizowane są programy transgraniczne w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Jeden z nich stanowi kontynuację programu z poprzednich okresów programowania – program współpracy transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020³⁶.

Tabela 2. Obszary wsparcia w poszczególnych programach operacyjnych dotyczących współpracy transgranicznej w okresie programowania 2013–2020

Program	Regiony NUTS objęte programem współpracy
Polska–Słowacja	<ul style="list-style-type: none"> • Krakowski, • Nowosądecki, • Oświęcimski, • Bielski, • Tyski, • Krośnieński, • Przemyski, • Rzeszowski, • Žilinský Kraj, • Prešovský Kraj, • Košický Kraj.
Czechy–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • Liberecki Kraj, • Hradecki Kraj, • Pardubicki Kraj, • Ołomuniecki Kraj, • Morawsko-Śląski Kraj, • Bielski, • Rybnicki, • Jeleniogórski, • Wałbrzyski, • Nyski, • Opolski, • powiat strzeliński, • powiat pszczyński.
Polska–Saksonia	<ul style="list-style-type: none"> • Bautzen, • Görlitz, • Zielonogórski, • Jeleniogórski.
Brandenburgia–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • województwo lubuskie (podregiony: gorzowski i zielonogórski), • Brandenburgia (powiaty Märkisch-Oderland, Oder-Spree, Spree-Neiße oraz miasta wydzielone: Frankfurt (Oder) i Cottbus).

³⁶ Program Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/2346/JOP_PBU_PL.pdf. [dostęp 03.07.2015 r.].

Program	Regiony NUTS objęte programem współpracy
Meklemburgia–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • Vorpommern-Rügen, • Vorpommern-Greifswald, • Mecklenburgische Seenplatte, • powiat Barnim, • powiat Uckermark, • powiat Märkisch-Oderland, • Koszaliński, • Szczecinecko-pyrzycki, • Szczeciński, • miasto Szczecin.
Południowy Bałtyk	<p>1. W Niemczech:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Landkreise) Meklemburgii-Pomorza Przedniego: Nordwestmecklenburg, Rostock, Vorpommern-Rügen, Vorpommern-Greifswald • Wolne Miasto (kreisfreie Stadt): Rostock. <p>2. W Danii:</p> <ul style="list-style-type: none"> • regionalna gmina Bornholm, • region Zealand (podregiony: Østsjælland, Vest- og Sydsjælland). <p>3. W Szwecji:</p> <ul style="list-style-type: none"> • powiat Kalmar, • powiat Blekinge, • powiat Skåne, • powiat Kronoberg. <p>4. Na Litwie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • powiat Klaipėda, • powiat Tauragė, • powiat Telšiai. <p>5. W Polsce:</p> <ul style="list-style-type: none"> • podregion Miasto Szczecin, • podregion szczeciński, • podregion stargardzki, • podregion koszaliński, • podregion słupski, • podregion starogardzki, • podregion gdański, • podregion trójmiejski • podregion elbląski.
Litwa–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • Alytausapskritis, • Kaunoapskritis, • Marijampolėsapskritis, • Tauragėsapskritis, • Vilniausapskritis (oprócz Wilna), • Białostocki, • Suwalski, • Ełcki.

Opracowanie własne na podstawie danych ze strony Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach> [dostęp 27.06.2015] oraz zawartych w poszczególnych programach współpracy transgranicznej.

Beneficjentów programów współpracy realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej komponent współpracy transgranicznej można podzielić na cztery podstawowe grupy:

- podmioty administracji publicznej (np. organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej, ich związki i stowarzyszenia),
- podmioty organizacji pozarządowych (np. fundacje, stowarzyszenia, związki zawodowe),
- kościoły i związki wyznaniowe,
- podmioty prywatne (np. małe i średnie przedsiębiorstwa, jednostki badawcze).

Tabela nr 3 przedstawia beneficjentów poszczególnych programów współpracy transgranicznej.

Tabela 3. Beneficjenci poszczególnych programów operacyjnych dotyczących współpracy transgranicznej w okresie programowania 2014–2020

Program	Beneficjenci programu
Polska–Słowacja	<ul style="list-style-type: none"> • organy administracji rządowej i samorządowej, ich związki i stowarzyszenia, • jednostki ustanowione przez państwo lub samorząd w celu zapewnienia usług publicznych, • instytucje systemu oświaty i szkoły wyższe, • organizacje pozarządowe non-profit, • europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, • kościoły i związki wyznaniowe, • jednostki naukowe.
Czechy–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • władze publiczne, ich związki i stowarzyszenia, • organizacje powołane przez władze publiczne, • izby, stowarzyszenia, związki i organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców i pracowników oraz samorządu gospodarczego i zawodowego, • organizacje pozarządowe, • instytucje systemu oświaty i szkoły wyższe, • europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, • kościoły i związki wyznaniowe, • stowarzyszenia i związki działające w obszarze turystyki.

Program	Beneficjenci programu
Polska–Saksonia	<ul style="list-style-type: none"> • jednostki administracji państwowej, regionalnej i lokalnej, stowarzyszenia tych jednostek i instytucje im podległe: <ul style="list-style-type: none"> – posiadające osobowość prawną, zgodnie z obowiązującym prawem krajowym; – nieposiadające osobowości prawnej na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego, pod warunkiem, że ich przedstawiciele są uprawnieni do podejmowania w imieniu danego podmiotu zobowiązań prawnych oraz finansowych zgodnie z art. 131 ust. 2 lit. a oraz ust. 3 rozporządzenia 966/2012 UE w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002³⁷; w tym wypadku wymagane będą stosowne dokumenty potwierdzające posiadane uprawnienia. • podmioty ustanowione zgodnie z prawem publicznym lub prywatnym dla konkretnego celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, nieposiadające charakteru przemysłowego lub handlowego oraz posiadające osobowość prawną oraz finansowane w głównej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne organy zarządzane prawem publicznym lub których zarząd podlega nadzorowi przez te organy lub posiadające radę administracyjną, zarządzającą lub nadzorczą, z której więcej niż połowa członków jest wyznaczana przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne organy zarządzane prawem publicznym, • organizacje pozarządowe non-profit, stowarzyszenia oraz organizacje partnerstwa społecznego i gospodarczego zgodnie z obowiązującym prawem krajowym: <ul style="list-style-type: none"> – posiadające osobowość prawną, zgodnie z obowiązującym prawem krajowym, – nieposiadające osobowości prawnej na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego, pod warunkiem, że ich przedstawiciele są uprawnieni do podejmowania w imieniu danego podmiotu zobowiązań prawnych oraz finansowych zgodnie z art. 131 ust. 2 lit. a oraz ust. 3 rozporządzenia 966/2012 UE w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 . W tym przypadku wymagane będą stosowne dokumenty potwierdzające posiadane uprawnienia. • małe i średnie przedsiębiorstwa w osiach priorytetowych I, III oraz IV, o ile działania w projekcie są realizowane w zakresie pożytku publicznego zgodnie z zasadami przyznawania pomocy publicznej (podmioty te nie mogą pełnić roli beneficjenta wiodącego).

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298/1 z dnia 26 października 2012 r.).

Program	Beneficjenci programu
Brandenburgia–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • jednostki samorządu terytorialnego lub komunalnego (województwo, powiaty, gminy, miasta), ich zrzeszenia, związki i instytucje im podległe, • organy administracji rządowej lub landowej i instytucje im podległe, • zarządzający i administrujący wielkoprzestrzennymi obszarami chronionymi takimi jak parki narodowe, przyrodnicze i krajobrazowe oraz rezerwaty biosfery, • państwowe gospodarstwa leśne i ich jednostki organizacyjne, • stowarzyszenia i organizacje ochrony środowiska, • podmioty publiczne powołane przez władze publiczne do realizacji zadań w zakresie infrastruktury drogowej i ich związki celowe, zrzeszenia transportowe lub zrzeszenia przewoźników, • podmioty prowadzące placówki edukacyjne, kształcenia zawodowego i doksztalcania oraz partnerzy społeczni i ich organizacje, pozaszkolne placówki edukacji ekologicznej, • instytucje aktywizacji gospodarczej lub placówki wspierające rozwój przedsiębiorczości i innowacyjność, • placówki naukowe, • instytucje kultury, • instytucje sportowe, • organizacje i zrzeszenia turystyczne, • podmioty lecznicze działające w publicznym systemie ochrony zdrowia i jednostki systemu ratownictwa medycznego, • osoby prawne pożytku publicznego, np. fundacje, stowarzyszenia, • organizacje pozarządowe, np. związki zawodowe, organizacje ochrony środowiska i zajmujące się sprawami społecznymi, • euroregiony, • europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej.
Meklemburgia–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • jednostki administracji państwowej, regionalnej i lokalnej, stowarzyszenia tych jednostek i instytucje im podległe, • inne podmioty prawa publicznego, np. izby, organy administracji rządowej, • instytucje edukacyjne, szkoły wyższe, pozostałe podmioty naukowe i edukacyjne, • podmioty prowadzące instytucje kształcenia zawodowego, • towarzystwa i organizacje aktywizacji gospodarki, centra technologiczne, dalsze instytucje naukowo-badawcze, • instytucje sportu i kultury, • instytucje opieki zdrowotnej i społecznej, • organizacje i zrzeszenia turystyczne, • administracje i zarządy obszarów ochrony przyrody, takie jak parki narodowe, parki przyrody, parki krajobrazowe i rezerwaty biosfery, • Lasy Państwowe i Państwowe Gospodarstwa Leśne, wraz z ich jednostkami organizacyjnymi, • Euroregion POMERANIA, • europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, • osoby prawne pożytku publicznego, np. stowarzyszenia, zrzeszenia, fundacje, • organizacje pozarządowe, np. związki zawodowe, organizacje ochrony środowiska i przyrody oraz stowarzyszenia i zrzeszenia pożytku publicznego, reprezentujące interesy przedsiębiorstw gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, organizacje społeczne.

Program	Beneficjenci programu
Litwa–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • instytucje lokalne, regionalne i krajowe, • organy publiczne i podmioty prawa publicznego, • organizacje pozarządowe, • instytucje publiczne i organizacje pozarządowe działające w zakresie wsparcia biznesu (np. inkubatory biznesu, parki naukowe i technologiczne, ośrodki doradztwa biznesowego, izby gospodarcze).
Południowy Bałtyk	<ul style="list-style-type: none"> • władze lokalne i regionalne oraz ich zrzeszenia, • organizacje pozarządowe zaangażowane w tworzenie sieci transgranicznych, • firmy publiczne lub prywatne (o charakterze publicznym lub non-profit) zajmujące się gminną lub komunalną gospodarką środowiskową i energetyczną (odpady, woda, ogrzewanie, ochrona jakości powietrza), • organizacje pozarządowe działające w sektorze zarządzania i ochrony środowiska, • instytucje zarządzania zasobami leśnymi, • spółdzielnie rolnicze i wspólnoty mieszkańców, • stowarzyszenia formalne, klastry i sieci MŚP (posiadające osobowość prawną), • izby handlowe, agencje rozwoju, inkubatory biznesu, parki technologiczne i inne organizacje finansowe i wsparcia biznesu, • organizacje pozarządowe oraz organizacje badawczo-rozwojowe, świadczące usługi w ramach promocji i marketingu, badań i usług (np. szkolenia), turystyki i kultury, • organizacje pozarządowe promujące i świadczące usługi skupiające się na kwestiach związanych z innowacją, • szkoły, instytucje szkolnictwa wyższego i instytucje badawczo-rozwojowe, • przedsiębiorstwa transportu publicznego, • administracja infrastruktury transportowej, • biura zatrudnienia i administracja rynku pracy, • związki zawodowe i organizacje pracodawców, • organizacje pozarządowe działające w dziedzinie szkolenia i podwyższania kwalifikacji, • instytucje ochrony dziedzictwa narodowego, kulturowego i naturalnego, • instytucje edukacyjne.

Opracowanie własne na podstawie danych ze strony Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach> [dostęp 27.06.2015] oraz zawartych w poszczególnych programach współpracy transgranicznej.

Podstawowy zakres przedmiotowy każdego programu określają tzw. osie priorytetowe programów, które następnie są rozpisywane na cele szczegółowe oraz określone są w stosunku do nich oczekiwane rezultaty. Programy uszczegółwiają także w ramach każdej osi priorytetowej typy i przykłady przedsięwzięć, które mają zostać objęte wsparciem. Zakres przedmiotowy każdego z programów jest uzależniony od specyfiki obszarów, na których będą one realizowane, potrzeb społeczności je zamieszkujących oraz uwarunkowań naturalnych i przyrodniczych. Dodatkowo każdy z omawianych programów zawiera zawsze oś priorytetową dotyczącą pomocy technicznej. Poniższa tabela 4

prezentuje osie priorytetowe (ogólny zakres przedmiotowy) poszczególnych programów współpracy transgranicznej.

Tabela 4. Podstawowy zakres przedmiotowy poszczególnych programów operacyjnych dotyczących współpracy transgranicznej w okresie programowania 2014–2020

Program	Zakres przedmiotowy (osie priorytetowe programów)
Polska–Słowacja	<ul style="list-style-type: none"> • Ochrona i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego na terenach przygranicznych. • Zrównoważony transport transgraniczny. • Rozwój edukacji i kształcenia ustawicznego na terenach przygranicznych.
Czechy–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • Wspólne zarządzanie ryzykiem. • Zwiększanie zatrudnienia poprzez rozwój potencjału zasobów naturalnych i kulturowych. • Kształcenie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych. • Współpraca między instytucjami i społecznościami.
Polska–Saksonia	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększenie atrakcyjności regionu transgranicznego poprzez utrzymanie i wykorzystanie potencjału dziedzictwa naturalnego i kulturowego tych terenów. • Poprawa jakości połączeń drogowych z przejściami granicznymi. • Wzmocnienie i rozszerzenie wspólnych polsko-niemieckich możliwości w zakresie edukacji i szkoleń. • Intensyfikacja współpracy międzyinstytucjonalnej i międzyludzkiej.
Brandenburgia–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • Wspólne zachowanie i korzystanie z dziedzictwa naturalnego i kulturowego. • Połączenie z Sieciami Transeuropejskimi oraz trwały i zrównoważony transport. • Wzmocnienie transgranicznych zdolności i kompetencji. • Integracja mieszkańców i współpraca administracji.
Meklemburgia–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • Natura i kultura. • Transport i mobilność. • Edukacja. • Współpraca transgraniczna.
Litwa–Polska	<ul style="list-style-type: none"> • Ochrona środowiska i promowanie efektywnego gospodarowania zasobami. • Promowanie trwałego zatrudnienia o wysokiej jakości oraz wspieranie mobilności pracowników. • Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją. • Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawna administracja publiczna.

Program	Zakres przedmiotowy (osie priorytetowe programów)
Południowy Bałtyk	<ul style="list-style-type: none"> • Wzmocnienie aktywności międzynarodowej oraz zdolności • innowacyjnej niebieskiej i zielonej gospodarki Południowego Bałtyku. • Wykorzystanie potencjału środowiskowego i kulturowego obszaru Południowego Bałtyku na rzecz niebieskiego i zielonego wzrostu. • Poprawa łączności transgranicznej na rzecz funkcjonalnego obszaru w dziedzinie niebieskiego i zielonego transportu. • Wzmocnienie wydajności zasobów ludzkich na rzecz niebieskiej i zielonej gospodarki obszaru. • Zwiększenie zdolności do współpracy podmiotów lokalnych na obszarze Południowego Bałtyku na rzecz niebieskiego i zielonego wzrostu.

Opracowanie własne na podstawie danych ze strony Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach> [dostęp 27.06.2015] oraz zawartych w poszczególnych programach współpracy transgranicznej.

4.

Przedstawiony podstawowy zakres finansowy, zasięg terytorialny, katalog beneficjentów oraz zakres przedmiotowy programów operacyjnych realizujących współpracę transgraniczną w ramach celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach komponentu współpraca transgraniczna w okresie programowania 2014–2020 potwierdzają duże znaczenie takiej działalności. Ciągłość programów wynikająca z ich kontynuacji w kolejnych okresach programowania w Unii Europejskiej pozwalają na określenie ich jako koniecznych, a nawet niezbędnych dla realizacji polityki spójności i budowania wśród odmiennych kulturowo społeczności tolerancji, zrozumienia i poszanowania godności oraz odrębności innych kultur.

Ponadto współpraca transgraniczna jest również traktowana jako instrument poszerzania i rozwoju kontaktów, promocji regionów lub obszarów lokalnych, wymiany doświadczeń. Nie bez znaczenia z punktu widzenia gospodarczego jest również możliwość pozyskania inwestorów zagranicznych oraz ewentualna wymiana handlowa i przepływ usług.

Bibliografia

- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Jurkowska B., *Unijne programy wsparcia współpracy transgranicznej w latach 2007–2013 w państwach członkowskich i sąsiadujących z Unią Europejską*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie”, Sulechów 2011, t. VII.

- Kaczmarczyk K., *Rozwój lokalnych form współpracy transgranicznej w Polsce południowo-wschodniej*, [w:] M. Grzybowska, M. Berdel-Dudzińska (red.), *Prawo i ustrój Rzeczypospolitej Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Rzeszów 2002.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec, studium administracyjno-prawne*, e-Monografie nr 11, Wrocław 2011, s. 19-21, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/35373>.
- Szadkowska E., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w pierwszej dekadzie XXI wieku w kontekście nowych wyzwań i zagrożeń*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 4.

dr Władysław Szmyt

Instytut Nauk Ekonomicznych

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Definiowanie celów, metody argumentacji i uzasadnianie spodziewanych rezultatów w projektach realizowanych w latach 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Polska–Niemcy–Czechy)

Streszczenie: Program Europejska Współpraca Terytorialna należał do jednych z głównych celów polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013. W jego ramach realizowano wiele projektów dotyczących współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Artykuł analizuje problemy definiowania celów wybranych projektów, metody argumentacji stosowane przez beneficjentów projektów i uzasadnianie celowości ich realizacji. Analizy dokonano na podstawie wybranych losowo 6 projektów zrealizowanych przez różne jednostki organizacyjne krajów partnerskich (Polska–Niemcy–Republika Czeska). Artykuł pokazuje, że autorzy wniosków o środki finansowe na realizację projektów stosują często banalną argumentację, nie starają się o wybór oryginalnych tematów, opracowują wnioski pod kątem oczekiwań komisji oceniających. Z drugiej strony, tak uzasadniane wybory tematów są pochodną peryferyjności obszarów, w których realizowane są projekty w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Słowa kluczowe: projekty europejskie, współpraca transgraniczna, współpraca transnarodowa, współpraca międzyregionalna, Europejska Współpraca Terytorialna, rezultaty projektu, uzasadnienie projektu, cele projektu.

Defining the targets, methods of argumentation and justification of expected effects in projects carried out in years 2007–2013 within the Objective European Territorial Cooperation (Poland–Germany–Czech Republic)

Abstract: European Territorial Cooperation Program was one of the main objectives of the EU cohesion policy in years 2007–2013. Within its framework there were implemented many projects concerning cross-border, transnational and interregional cooperation. This article analyzes problems with defining the objectives of selected projects, methods of argumentation used by the beneficiaries of projects and justification of the purposefulness of their implementation. The analysis was based on 6 randomly selected projects carried out by various agencies of the partner countries (Poland–Germany–Czech Republic). The article shows that authors of requests for project funding often use clichéd argumentation, they do not try for a variety of original themes and prepare applications to match the expectations of evaluating committees. On the other hand, the very selection of topics and the quality of their justifications result from the fact that the areas, in which projects are implemented under the European Territorial Cooperation, are peripheral.

Key words: European projects, cross-border cooperation, transnational cooperation, interregional cooperation, European Territorial Cooperation, results of the project, justification of the project, targets of the project.

1. Konstrukcja programów wsparcia współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej Unii Europejskiej

Jednym z celów polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013, służącym wspieraniu, promocji oraz realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym był program (cel) nazwany Europejską Współpracą Terytorialną (EWT). Cel ten stanowił kontynuację programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III 2004–2006.

W latach 2007–2013 na rozwój współpracy terytorialnej z budżetu Unii Europejskiej przeznaczono 7,75 mld euro, z czego Polska na realizację programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej otrzymała 557,8 mln euro. Kryterium podziału środków na ten cel było proste; o wielkości przydzielonych środków decydowała w praktyce liczba ludności zamieszkującej obszar objęty wsparciem z funduszy celu Europejska Współpraca Terytorialna. Biorąc pod uwagę całkowitą wielkość alokacji budżetu wspólnotowego na politykę spójności na lata 2007–2013, wielkość środków przeznaczonych na finansowanie Europejskiej współpracy terytorialnej była nader skromna, gdyż wspomniane 7,75 mld euro to zaledwie około 2,5 procent całości środków na politykę spójności.

Wyznaczony pułap 7,75 mld euro podzielono na cztery niesymetryczne komponenty:

1. Finansowanie współpracy transgranicznej w regionach należących do NUTS 3 położonych wzdłuż lądowych granic wewnętrznych i niektórych zewnętrznych oraz w regionach NUTS 3 położonych przy granicach morskich i w głąb lądu na odległość do 150 kilometrów. Na ten rodzaj współpracy przypadało 5,6 mld euro,
2. 1,6 mld euro na wdrażanie programów współpracy transnarodowej w kwalifikowalnych obszarach transnarodowych¹,
3. 392 mln euro na realizację programów współpracy międzyregionalnej, sieci współpracy i wymiany doświadczeń,
4. 200 mln euro dla Irlandii i Irlandii Północnej na realizację programu PEACE.

¹ Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności „Komisja przyjmuje wykaz kwalifikowalnych obszarów transnarodowych z podziałem na programy”.

Na Europejską Współpracę Terytorialną składały się 3 typy programów operacyjnych:

- współpraca transgraniczna, której celem było rozwijanie wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych,
- współpraca transnarodowa, ukierunkowana na integrację terytorialną Unii Europejskiej poprzez wspieranie dostępności, zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, innowacyjności i ochrony środowiska naturalnego,
- współpraca międzyregionalna, umożliwiająca wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie m.in. wspierania innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy oraz ochrony środowiska.

Jakkolwiek wymienione wyżej programy operacyjne z formalnego punktu widzenia dotyczyły perspektywy finansowej na lata 2007–2013, to zgodnie z zasadą n+2/n+3 ich rozliczanie kończy się w roku 2015, zatem można przyjąć, że większość problemów związanych z wdrażaniem projektów i programów pozostaje aktualna do końca bieżącego roku (2015)².

W ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w latach 2007–2013 Polska uczestniczyła w realizacji 7 programów:

1. Polska(województwachodniopomorskie)–Niemcy(Mecklenburg–Vorpommern)/ Brandenburg); program ten nazywany był również INTERREG IV A
2. Polska (województwo lubuskie)–Niemcy (Brandenburg)
3. Polska (województwa dolnośląskie i lubuskie)–Niemcy (Sachsen)
4. Polska–Czechy
5. Polska–Słowacja
6. Polska–Litwa
7. Południowy Bałtyk (Polska–Dania–Litwa–Niemcy).

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)³ dotyczył również współpracy transgranicznej, ale programy wdrażane za jego pomocą dotyczyły szerszego kręgu państw, a nie tylko krajów

² Zasada ta nazywana jest również zasadą automatycznego anulowania zobowiązania. W perspektywie finansowej funduszy strukturalnych na lata 2007–2013 regulacje dotyczące stosowania tej zasady zawierał art. 93 rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Dodatkowo, zobowiązania pozostające otwarte na dzień 31 grudnia 2015 roku (n+2) ulegają automatycznemu anulowaniu na dzień 31 grudnia 2015 r. w wypadku braku wniosku o płatność do Komisji Europejskiej z tytułu tych zobowiązań na dzień 31 marca 2017 r. (n+3). Zob. T. Kierzkowski (red.), A. Jankowska, R. Knopik, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 580–583 i 626–629; A. Filipek, *Fundusze Unii Europejskiej. Komentarz do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Perspektywa finansowa 2007–2013*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009, s. 319–320.

³ Regulacje dotyczące tego instrumentu wsparcia znajdują się w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r.

członkowskich Unii Europejskiej⁴. Polska uczestniczyła w 2 programach współpracy transgranicznej wspieranych z tego instrumentu: Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś–Ukraina 2007–2013 (186,2 mln euro) i Litwa–Polska–Rosja (obwód kaliningradzki) 2007–2013 (132,13 mln euro).

W zakresie współpracy transnarodowej w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej Polska uczestniczyła w realizacji 2 programów:

1. Region Morza Bałtyckiego: kraje członkowskie UE – Polska, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy (niektóre regiony), Szwecja i kraje spoza UE – Białoruś (niektóre regiony), Norwegia i Rosja (niektóre regiony),

2. Europa Środkowa: Polska, Austria, Czechy, Niemcy (niektóre regiony), Słowacja, Słowenia, Węgry oraz Włochy (niektóre regiony) i jeden kraj spoza UE – Ukraina.

W ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna uruchomiony został również program INTERREG IV C⁵; podobnie jak wszystkie wskazane wyżej programy dotyczył on również współpracy przygranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej, ale akcenty wsparcia zostały w nim rozłożone inaczej.

Należy jeszcze wspomnieć, że co do zasady w każdym projekcie realizowanym w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna musiały uczestniczyć przynajmniej dwa kraje, w tym przynajmniej jeden z nich musiał być krajem członkowskim Unii Europejskiej⁶. W projektach realizowanych w ramach INTERREG IV C warunkiem koniecznym było uczestnictwo co najmniej trzech regionów z trzech krajów członkowskich lub trzech regionów z których co najmniej dwa pochodziły z krajów członkowskich UE, jeżeli w realizacji projektu uczestniczył partner spoza UE.

Na koniec warto przypomnieć formy, w jakich mogła przebiegać współpraca w ramach projektu Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Partnerzy mogli zatem:

1. Przygotowywać wspólnie projekt (współpraca wszystkich partnerów w przygotowaniu projektu),
2. Realizować wspólnie projekt (partnerstwo),
3. Wyznaczać wspólnego koordynatora projektu i zatrudniać pracowników do wykonywania zadań projektu,
4. Opracowywać i realizować wspólny budżet, dzielić budżet na wszystkich partnerów.

Należy również przypomnieć, że projekty w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej to projekty wspólne (składane przez partnerów w ramach jednego wniosku

⁴ Programami wsparcia objęto 17 krajów spoza UE: Armenię, Azerbejdżan, Algierię, Autonomię Palestyńską, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Mołdowę, Rosję, Syrię, Tunezję i Ukrainę.

⁵ Zob.: https://www.ewt.gov.pl/media/2363/INTERREG_IVC_MiR.pdf [dostęp 7.07.2015].

⁶ Zasada ta została utrzymana w perspektywie finansowej na lata 2014-2020.

projektowego), realizowane we współpracy z partnerem /partnerami na zasadzie partnera wiodącego. Oznacza ona, że dla każdego projektu spośród jego uczestników wyznaczyć należy partnera wiodącego, który odpowiada za realizację całego projektu. Z uwagi na to, iż na partnerze wiodącym spoczywa duża odpowiedzialność, wybrać go należy, biorąc pod uwagę zasoby kadrowe, finansowe i instytucjonalne poszczególnych partnerów, które są niezbędne do koordynowania realizacji międzynarodowego projektu. Ustalenia między partnerami powinny przyjąć formę umowy partnerskiej zawierającej szczegółowy podział zadań, prawa i obowiązki, konsekwencje oraz terminy. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przekazywane są beneficjentom uczestniczącym w projekcie przez partnera wiodącego na podstawie zawartej z nim umowy, której postanowienia gwarantować powinny należyte zarządzanie środkami przeznaczonymi na projekt, włącznie z warunkami zwrotu nienależnych płatności. Każdy beneficjent uczestniczący w projekcie przyjmuje natomiast na siebie odpowiedzialność w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w zakresie zadeklarowanych przez siebie wydatków ponoszonych w celu realizacji projektu⁷.

2. Wybrane przykłady współpracy transgranicznej Polski, Czech i Niemiec w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Celem opracowania jest analiza wybranych projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna przeprowadzona z uwzględnieniem sposobów argumentacji stosowanej w opisach celów projektów, opisów samych projektów, metod uzasadniania spodziewanych (lub domniemanych) rezultatów projektów i efektów, jakich oczekują wnioskodawcy, przyszli beneficjenci projektów. Badanie obejmuje 6 wybranych losowo projektów zrealizowanych w Polsce, Niemczech i Czechach w okresie 2007–2013. W analizowanej grupie projektów 4 projekty dotyczyły współpracy transgranicznej, w której partnerami były podmioty z Polski i Niemiec, a 2 projekty obejmowały współpracę podmiotów z Polski i Czech. Ze względów oczywistych nie można w tym miejscu przeprowadzić analizy wszystkich projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych Europejskiej Współpracy Terytorialnej, stąd ograniczenia, które być może wskażą pewne trendy, kierunki, sposoby myślenia beneficjentów-autorów projektów, którzy kierują się w procesie pisania wniosków swoimi własnymi racjami, często racjami wąskimi w swojej istocie, mającymi charakter doraźny. Ulegają także swego rodzaju „modzie” na korzystanie ze środków Unii Europejskiej, pomijając często czynnik zgodności z rzeczywistymi potrzebami lokalnymi i nie uwzględniając bardziej pilnych potrzeb. Należy także podkreślić, że

⁷ <http://www.umwd.dolnyslask.pl/ewt/ewt-2007-2013/> [dostęp 11.07.2015].

w praktyce realizacji projektów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna przewagę mają te, w których współpraca przebiega pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (gminy, miasta, związki gmin) czy administracji państwowej a rządziej innymi podmiotami (organizacjami).

Projekty objęte badaniem

1. Projekt nr 61/SAX/11 „Międzynarodowe Święto Wieńca i Chleba”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska–Saksonia 2007–2013 (30.09.2010–25.07.2011)⁸.
2. Projekt nr 62/SAX/11 „Polsko-niemieckie obchody 750-lecia Przewozu”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska–Saksonia 2007–2013 (30.05.2011–30.04.2012).
3. Projekt „Polsko-niemiecki piłkarski turniej mikołajkowy”⁹, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia 2017 (17.12.2010–20.01.2011).
4. Projekt „Euroregionalne Dni Santoka 2009”¹⁰, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia 2007–2013 (26–28.06.2009).
5. Projekt „Budowa wieży widokowo-przeciwpożarowej na Trójmorskim Wierchu”¹¹, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej 2007–2013 Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska (09.2008–12.2008).
6. Projekt „Turystyka w Euroregionie Nysa elementem integrującym młodzież polską i czeską”¹², zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska (02.2009–12.2009).

Badane wnioski o dofinansowanie projektów dotyczą przeważnie projektów o charakterze lokalnym i mających znaczenie dla społeczności lokalnych. W wypadku projektów realizowanych na pograniczu polsko-czeskim autorzy projektu dotyczącego budowy wieży widokowej¹³ uzasadniają potrzebę realizacji tego projektu: „jak najbardziej

⁸ W dokumentacji projektu błędnie zostały podane daty rozpoczęcia i zakończenia projektu (data rozpoczęcia podana została jako późniejsza, a data rozpoczęcia jako wcześniejsza).

⁹ W dokumencie–wniosku o dofinansowanie nie podano numeru projektu

¹⁰ W dokumencie–wniosku o dofinansowanie brak numeru projektu.

¹¹ Brak numeru projektu w dokumentacji.

¹² Brak numeru projektu w dokumentacji.

¹³ Projekt „Budowa wieży widokowo-przeciwpożarowej na Trójmorskim Wierchu”, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej 2007–2013 Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska (09.2008–12.2008).

obiektywnym wykorzystaniem tego miejsca pod względem turystycznym”, przy czym jednak nie wyjaśniają, na czym ma polegać ten obiektywizm. Dalej jednak w uzasadnieniu celowości realizacji projektu dodają, że: „budowany w ramach projektu obiekt będzie służył również jako punkt obserwacji przeciwpożarowej dla leśników, co zwiększy bezpieczeństwo lasów”. Ten argument poszerza lokalne znaczenie projektu, bezpieczeństwo lasów jest bowiem bezpieczeństwem o charakterze powszechnym, wszak lasy są dobrem wspólnym, narodowym. To drugie uzasadnienie sprawia wrażenie pewnego usprawiedliwienia dla argumentu uzasadniającego pierwszy cel projektu, jakim jest polepszenie atrakcyjności widoków gór za pomocą budowy wieży widokowej, ten argument bowiem wydaje się mocno dyskusyjny, a chodzi przecież o wydatkowanie środków publicznych.

Jak już podkreślono wcześniej, pozostałe projekty objęte badaniem mają charakter wyłącznie lokalny, co oczywiście nie niweczy zamysłu autorów projektów, jeżeli chodzi o inicjatywy o charakterze wykraczającym poza granice jednego kraju, zresztą zgodnie z priorytetami zawartymi w regulacjach wspólnotowych dotyczących współpracy transgranicznej dla tego okresu¹⁴.

Problem lokalności, a nawet pewnej prowincjonalności założeń projektów realizowanych w ramach EWT ulega wzmocnieniu, kiedy przyjrzyć się ich opisom¹⁵. Oto krótki opis Projektu 1: „Jednodniowe spotkanie przedstawicieli sołectw i mieszkańców wsi z terenu Gminy Przewóz i Krauschwitz w dniu 20 sierpnia 2011 roku. Podczas spotkania odbędzie się konkurs na najpiękniejszy wieniec i chleb. Uczestnicy wezmą udział w przygotowanych konkurencjach – przeciąganie liny, rzut snopem, strzelanie z wiatrówki, strzelanie do bramki, konkurs wypieku chleba i ciast, konkurs bicia piany, rzut jajkiem, toczenie opony, slalom rowerowy na czas, konkurs cięcia piłą ręczną, konkurs rąbania drewna. Po zakończeniu rozgrywek partnerzy wspólnie spędzą czas przy obiedzie oraz zabawie tanecznej”. Należy jednak przyznać, że pomimo banalności niektórych propozycji zawartych w opisie tego projektu jego autorzy w dalszej części wniosku, gdzie trzeba przedstawić analizę sytuacji wyjściowej i odpowiedzieć na pytanie o potrzebę realizacji projektu i jego ewentualną przydatność do pokrycia tej potrzeby, starają się szczególnie akcentować czynnik partnerstwa jako decydujący o wyborze takiego

¹⁴ Zob. m.in. art. 6 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L z dnia 21 lipca 2006 r.).

¹⁵ Opis projektu należy do najważniejszych parametrów każdego wniosku o dofinansowanie, na ogół zamieszczany jest w pierwszej części wniosku pochodzącego z generatora będącego aplikacją informatyczną. Szerzej na temat niezbędnych działań we wstępnych i dalszych fazach inicjowania i realizacji projektu zob.: J. Skalik (red.), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 26–44; M. Trocki, B. Grucza, *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 53–102.

projektu. „Współpraca partnerów – gminy Przewóz i Krauschwitz trwa już od wielu lat. Szczególnie aktywnie w tym partnerstwie uczestniczą Ochotnicze Straże Pożarne, szkoły podstawowe, przedszkola. Od wielu lat wspólnie organizują imprezy i spotykają się nieformalnie [...]. Dzięki realizacji projektu poprawi się dotychczasowa współpraca partnerów. Realizowany projekt przyczyni się również do promocji Gminy Przewóz i Krauschwitz”.

W opisach projektów i ich celach podkreśla się także często ich znaczenie dla podniesienia nie tylko atrakcyjności regionu, ale wskazuje się także na konieczność uwolnienia danego obszaru od piętna peryferyjności, które dotknęło je w następstwie burzliwych zmian i wydarzeń w ostatnich dziesięcioleciach, nie wyłączając okresu bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej. Tak właśnie między innymi uzasadniają potrzebę realizacji Projektu 6 jego autorzy, pochodzący z miast będących miejscami realizacji projektu (Liberec, Karpacz, Szklarska Poręba, Świeradów-Zdrój i Zgorzelec). Istotny jest również argument o konieczności powiększenia wiedzy o regionie w aspektach krajoznawczo-turystycznych i historycznych, gdyż „występuje też brak zainteresowania tematami związanymi z wielokulturowością regionu”, a również konieczne jest „zainteresowanie językiem i kulturą sąsiadów, uzupełnianie wiedzy na temat roli i znaczenia regionu jako wspólnego środowiska”¹⁶. Definiując grupy docelowe projektu, wnioskodawcy wskazują grupę młodzieży polskiej i czeskiej w wieku 13–18 lat, stwierdzając z optymizmem, że „ważne jest, by trafić do młodzieży, która stoi przed wyborem przyszłego zawodu, a po części i miejsca, w którym zamierza w przyszłości pracować”. Niestety, nigdzie w ww. dokumencie projektu nie znajduje się wskazówka, jak zamierza się za pomocą tego konkretnego projektu zrealizować trudny i nierozwiązywalny w wielu wysoko rozwiniętych gospodarkach problem społeczny i gospodarczy, jakim jest bezrobocie wśród młodzieży i brak realnych perspektyw na bezproblemowe wejście w życie dorosłe. Nie ma żadnych podstaw do twierdzeń, że tego typu projekty takie możliwości stwarzają, nawet jeżeli pomagają rozwiązywać inne problemy. Wyznaczając cele projektu, autorzy ponownie podkreślają, że: „będzie on realizował cele Funduszu Mikroprojektów¹⁷ w aspekcie łagodzenia peryferyjnego charakteru obszarów przygranicznych, a także poprawy jakości życia i budowania systemów współpracy po obu stronach granicy”¹⁸. Autorzy projektów zatem wyraźnie starają się przywiązywać szczególną wagę do wspólnotowego charakteru planowanych działań do zadań wykonywanych wspólnie

¹⁶ Projekt „Turystyka w Euroregionie Nysa elementem integrującym młodzież polską i czeską”, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska (02.2009–12.2009). Podkreślenie autora [W.S.].

¹⁷ Fundusz Mikroprojektów Nisa–Nysa funkcjonował w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska 2007–2013 (Oś priorytetowa 3: Wspieranie współpracy społeczności lokalnych, Dziedzina wsparcia 3.3: Fundusz Mikroprojektów).

¹⁸ Projekt „Turystyka...”. Podkreślenie autora [W.S.].

i efektów, które będą oddziaływały na wspólnoty lub po prostu przyniosą korzyści społecznościom czy ich reprezentacjom bądź podmiotom po obu stronach granicy.

Uzasadniając sytuację wyjściową w momencie inicjowania współpracy, ale także jako etap jej kontynuacji, czego wyrazem ma być dany projekt, podkreśla się także konieczność przewyższania barier mentalnych: „spotkanie będzie okazją do nawiązania nowych kontaktów i podtrzymania istniejących pomiędzy uczestnikami spotkania, ponadto będzie służył do przełamywania barier mentalnych, historycznych. Projekt stworzy możliwość do wspólnego świętowania tego jubileuszu w polsko-niemieckim gronie”¹⁹.

W badanych projektach wnioskodawcy starają się również wykorzystywać sport jako narzędzie i stymulator współpracy transgranicznej. Analiza projektów prowadzi do wniosku, że wpisanie do wniosku o dofinansowanie różnych działań o charakterze sportowym jest nie tylko nieodłącznym elementem projektów, które są źródłem dofinansowania lub finansowania różnych imprez o charakterze rocznicowym lub okazjonalnym (święto wieńca i chleba, polsko-niemieckie obchody 750-lecia Przewozu, euroregionalne dni Santoka), ale może być nawet oddzielnym, specjalnie wybranym celem projektu (polsko-niemiecki piłkarski turniej mikołajkowy)²⁰. Wnioskodawcy Projektu 3 nie mają wątpliwości, że „rywalizacja sportowa w przededniu Świętego Mikołaja służy umocnieniu relacji pomiędzy klubami piłkarskimi, młodymi piłkarzami w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr”. Organizowanie takich zawodów pod patronatem świętego może być w przekonaniu wnioskodawców dodatkowym argumentem dla celowości przyznania dotacji²¹.

W Projekcie 4, którego głównym celem są „regionalne kontakty pozwalające na wzajemną wymianę doświadczeń oraz integracja społeczności lokalnej”, rozszerzono uzasadnienie celu, opisując aktualną sytuację w zakresie współpracy transgranicznej i wskazując na inne, bardziej szczegółowe przyczyny dotychczasowej mało intensywnej współpracy: „W przypadku wnioskodawcy – gminy Santok należy stwierdzić, że zakres

¹⁹ Projekt nr 62/SAX/11 „Polsko-niemieckie obchody 750-lecia Przewozu”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska-Saksonia 2007–2013 (30.05.2011–30.04.2012).

²⁰ Projekt nr 61/SAX/11 „Międzynarodowe Święto Wieńca i Chleba”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007–2013 (30.09.2010–25.07.2011); Projekt nr 62/SAX/11 „Polsko-niemieckie obchody 750-lecia Przewozu”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska-Saksonia 2007–2013 (30.05.2011–30.04.2012), Projekt „Polsko-niemiecki piłkarski turniej mikołajkowy”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia 2017 (17.12.2010–20.01.2011); Projekt „Euroregionalne Dni Santoka 2009”, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia 2007–2013 (26–28.06.2009).

²¹ W dalszej części projektu (treść projektu) podkreśla się, że miasta Cottbus i Zielona Góra uznały sport za kluczowe dziedziny współpracy transgranicznej, a piłka nożna jest najpopularniejszą dyscypliną sportową w euroregionie, a klub FC Energie Cottbus jest klubem modelowym, wzorem dla polskich klubów w przygraniczu.

współdziałania ze strukturami samorządowymi i podmiotami funkcjonującymi po stronie niemieckiej jest co najmniej niewystarczający i cechuje się brakiem systemowego podejścia. Notowana obecnie współpraca ma charakter incydentalny i krótkookresowy, bez jasno określonych kierunków i priorytetów działania oraz realizowana jest w większości przypadków na płaszczyźnie gospodarczo-handlowej. Brak kompleksowości podejścia w tym obszarze ogranicza możliwości wynikające z pełnego wykorzystania potencjału rozwojowego (zarówno polskiego, jak i niemieckiego) wynikającego z przygranicznego położenia Gminy Santok, Miasta Frankfurt/Oder i Heinersbruck”. Jak zatem wynika z przytoczonej opinii określonej na poziomie celu projektu, głównymi przyczynami niskiego poziomu współpracy w regionie, z którego pochodzi projekt, są słabości systemowe, incydentalność współpracy, brak szerszej wizji współpracy, brak priorytetów i kierunków działania. Prawdopodobnie wnioskodawcy mieli nadzieję, że każda podobna jak określona w projekcie aktywność (tzn. dni regionu jak w tytule projektu) wzmacnia stopień dotychczasowego poziomu współpracy.

Wnioskodawcy, przyszli beneficjenci wdrażanych projektów, postarali się również o szczegółowe wyliczenie tzw. rezultatów projektów²². Trzeba zauważyć, że w badanej grupie projektów wykorzystano bogaty zestaw oczekiwanych rezultatów, takich jak:

- Formuła i wdrażanie praktyczne instrumentów współpracy transgranicznej w długim okresie,
- Wspieranie lokalnych struktur samorządowych,
- Tworzenie sprzyjającego klimatu dla inicjatyw współpracy transgranicznej,
- Informowanie o wspólnych inicjatywach współpracy transgranicznej,
- Wpływanie na poprawę atrakcyjności i wizerunku obszarów objętych zasięgiem projektu²³.

²² „[...] formułowanie rezultatów powinno odbywać się ściśle w odniesieniu do celów projektu, zawsze w podziale na rezultaty twarde i miękkie oraz zawsze w powiązaniu z metodą monitorowania, która pozwoli je skwantyfikować i jednocześnie pozwoli uzyskać informację czy dany rezultat jest możliwy do osiągnięcia. O tym, jak ważne jest planowanie rezultatów świadczy fakt, że to jedno z najwyższej punktowanych miejsc we wniosku o dofinansowanie, ale o nie powinno być najważniejszą motywacją do przemyślenia tej części projektu. Łatwo dać się zwieść na manowce takiemu myśleniu. Trzeba pamiętać, że projekt ma generować rzeczywiste korzyści, a pozyskanie dotacji nie jest celem samym w sobie. Właściwe wykorzystanie środków to nie tylko poprawne rozliczenie, ale wymierne i trwałe efekty dla osób korzystających z projektu – oni nie pytają o liczbę punktów na ocenie, dla nich rezultaty to często spełnione oczekiwania i zrealizowane marzenia”. A. Jarnuszkiewicz, *Co to są rezultaty projektu?*, „Fundusze Europejskie” 2009, nr 2.

²³ „Polska od roku jest w Schengen [Polska weszła do strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku, artykuł pochodzi z roku 2008 – W.S.] i granice z naszymi unijnymi sąsiadami już nie istnieją. Obok siebie, niczym już nie rozdzielone, funkcjonują zupełnie inne rzeczywistości. Można to porównać do systemu połączonych naczyń o różnym poziomie cieczy, w których – po wyjęciu dzielących te naczynia ścianek – poziom cieczy nadal pozostaje w niewiarygodny sposób zróżnicowany. Sąsiadujące ze sobą rzeczywistości – polska, niemiecka, czeska, słowacka czy litewska – nie przelewają się w siebie wzajemnie”. Zob. artykuł-reportaż

W badanej grupie projektów podkreślano również tzw. oddziaływanie transgraniczne jako rezultat projektu i jednocześnie istotny czynnik specjalny, który występuje jako szczególny komponent w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna. W odpowiedzi na pytanie o zakres transgranicznych działań informacyjno-promocyjnych w ramach projektu na rzecz wspólnego obszaru transgranicznego wnioskodawcy wymieniali:

- Informacje o polsko-niemieckim turnieju mikołajkowym podawane do wiadomości publicznej w mediach lokalnych i regionalnych (Projekt 3),
- Informacje o dofinansowaniu projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Projekt 2),
- Stosowanie logotypów Programu, Euroregionu czy Unii Europejskiej na koszulkach, sprzęcie zakupionym na potrzeby projektu, informacje na szkolnych stronach internetowych wnioskodawcy i partnerów projektu, publikowanie artykułów z przebiegu spotkań i informacje w gazetkach ściennych (Projekt 6).

Jedynie w dwóch z badanych projektów (Projekty 5 i 6) znajdowało się wyraźnie sformułowane pytanie o przewidywany wpływ projektu na znoszenie barier transgranicznych (natury infrastrukturalnej oraz/lub kulturowo-społecznej) oraz tworzenie warunków do wspólnego rozwoju obszaru pogranicza²⁴. W jednym wypadku (Projekt 5) wnioskodawcy posłużyli się typowym żargonem oficjalnych, urzędowych deklaracji: „Nawiązanie współpracy na poziomie przygotowania projektu, a później jego realizacji przyczyni się zatem do zacieśnienia więzi między samorządami po obu stronach granicy i stworzy podstawy do dalszego rozwoju transgranicznych inicjatyw. Działania podejmowane w ramach projektu przyczynią się do budowania pozytywnych relacji pomiędzy mieszkańcami pogranicza oraz likwidacji barier w kontaktach społeczności lokalnych (językowych, mentalnych, informacyjnych, stereotypów)”. W wypadku Projektu 6 wnioskodawcy nie ukrywają optymizmu graniczącego z zachwytem, że: „efektem będzie zainteresowanie młodych ludzi sprawami regionu, w którym mieszkają, jego historią, a także przyszłością. To spowoduje, że młodzież będzie identyfikowała się ze swoją małą Ojczyzną [pisane dużą literą – W.S.] i chętnie będzie tu wracała. Poza tym dzięki takim projektom młodzi ludzie będą traktowali ten region jako wspólny, bez podziałów państwowych”.

z 2008 roku na temat polskich obszarów przygranicznych w: <http://fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-goerlit-z-najladniejsze-polskie-miasto,nId,851632>. [dostęp 13.07.2015].

²⁴ Należy jednak podkreślić, że wymienione pytanie nie jest efektem dociekliwości i zapobiegliwości w dochodzeniu do dokładnych i rzetelnie wskazanych rezultatów projektu, a jedynie jednym z listy pytań zamieszczonych w formularzu wniosku o dofinansowanie wygenerowanym z systemu (generатора wniosków, zob. przypis 15).

3. Konkluzje

Oczywiste jest, że przy zastosowaniu metody analizy wybranych obiektów, opartej na próbie liczącej 6 przypadków, nie jest możliwe pokazanie pełnego obrazu sposobów uzasadniania potrzeb w zakresie korzystania ze środków finansowych przeznaczonych na wzmocnienie spójności Unii Europejskiej, nawet gdy ograniczyć się tylko do jednego z celów polityki spójności i do wybranych programów operacyjnych. W opracowaniu – jak zaznaczono wyżej – posłużono się losowo wybraną nieliczną grupą wniosków, która nie może być reprezentatywna, nie jest to bowiem badanie typu socjologicznego, nie można tu zastosować metod socjologii czy metod statystycznych. Celem badania była wyłącznie analiza pewnego sposobu podejścia wnioskodawców do sporządzania wniosków, gdzie najważniejsze są takie sposoby i metody, dzięki którym wnioskodawcy spodziewają się pozytywnej oceny komisji oceniających na każdym etapie oceny, w związku z tym nie mogą pozwolić sobie na żadne ekstrawagancje, margines dowolności jest dość wąski, a sposób argumentacji i uzasadniania celowości realizacji projektów powinien odpowiadać domniemanemu lub sprawdzonemu w poprzednich naborach wniosków trybowi i systemowi oceniania projektów. Taki wniosek narzuca się szybko po analizie sposobów uzasadnień celowości i spodziewanych efektów wdrażanych projektów. Jeżeli założyć, że skromna próba badanych wniosków pokazuje istnienie, jakąś trwałą tendencję w tym zakresie, czy też po prostu manierę, to można przyjąć, że także zastosowanie do badania większej próby (ilości wniosków) nie zmieniłoby w zasadniczy sposób konkluzji, gdyż ostatecznie nikt z wnioskodawców nie pisze projektów po to, aby nie uzyskać pożądanego rezultatu, czyli dotacji. Konkluzja jest także taka, że w wielu wypadkach wnioskodawcy nie stronią od banalnych tematów (tytuły projektów), banalnych i prowincjonalnych celów (jakkolwiek prowincjonalność jest tu nieodłącznie związana z obszarem współfinansowania, bo na ogół granice i transgraniczność są powiązane z kategorią (a raczej faktem) peryferyjności; granice to na ogół peryferia państw, regionów czy nawet kontynentów). Z drugiej strony nie da się wykazać, że potrzeby i uwarunkowania obszarów przygranicznych nie są właśnie takie, jakie są same projekty, zgodnie z zasadą subsydiarności, która tu właśnie wydaje się znajdować swoje szczególne zastosowanie. Można bowiem krytykować i ośmieszać te wszystkie zawarte w projektach konkursy bicia piany, rzuty jajkiem, wieże widokowe czy nawet pełne dobrego samopoczucia twierdzenia o świetlanej przyszłości, jaka czeka miejscową młodzież po realizacji projektu, ale może właśnie to jest istotą współpracy transgranicznej, a nie ewentualne pomysły narzucane gdzieś z góry, ze stolicy kraju czy stolicy województwa? Nie ma zatem żadnych jednoznacznych zaleceń, co do kierunku postępowania dla przyszłych beneficjentów środków finansowych w perspektywie na lata 2014–2020. Być może i w tym okresie wykorzystywania wsparcia dla

współpracy transgranicznej zostaną zachowane podobne sposoby, metody i argumenty jak w poprzedniej perspektywie finansowej.

Literatura

- Filipek A., *Fundusze Unii Europejskiej. Komentarz do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Perspektywa finansowa 2007–2013*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009.
- Jarnuszkiewicz A., *Co to są rezultaty projektu?*, „Fundusze Europejskie” 2009, nr 2.
- Kierzkowski T. (red.), Jankowska A., Knopik R., *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Skalik J. (red.), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Trocki M., Grucza B., *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Transgraniczne relacje w administracji publicznej

dr Barbara Kowalczyk
Instytut Nauk Administracyjnych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych

Streszczenie: Artykuł dotyczy jednego z przejawów współpracy przekraczającej granice państwowe. Przedmiotem rozważań jest model transnarodowego wykonywania prawa administracyjnego i konstrukcja transterytorialnego aktu administracyjnego. W ramach UE wzajemna otwartość porządków prawnych państw stanowi instrument kreowania europejskiej przestrzeni administracyjnej, która wyrasta na gruncie europejskiego prawa administracyjnego, nakazującego w określonych sytuacjach zaakceptować eksterytorialne skutki aktów stosowania prawa wydanych przez organy administracyjne jednego państwa członkowskiego UE. Omawiane zjawisko prowadzi do wyodrębnienia cechy organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, którą można określić jako deterytorializm.

Słowa kluczowe: współpraca administracyjna, europejska przestrzeń administracyjna, transterytorialny akt administracyjny, deterytorializm.

The principle of territoriality of the administration and cross-border administrative cases

Abstract: The article deals with one of the example of a transborder administrative cooperation. The subject of discussion is transnational application of administrative law and the structure of transnational administrative act. Within the EU, the mutual openness of the legal systems should be regarded as an instrument of creating a European administrative space, which grows on the basis of the European administrative law. In certain circumstances the law calls for approval of the extraterritorial effects of administrative acts (decisions) issued by the administrative authorities of one of the EU Member State. This phenomenon leads to creation of new features of the organization as well as the functioning of public administration, which can be described as “deterritorialism”.

Key words: administrative cooperation, European administrative space, transnational administrative act, deterritorialism.

1. Zasada terytorializmu działania administracji

Zasada terytorializmu administracji (działania administracji) wyraża zasięg władztwa administracji publicznej przy uwzględnieniu kryterium miejsca. Nie jest powszechnie wymieniana jako zasada ogólna prawa administracyjnego¹, choć w takich

¹ O zasadzie terytorializmu wspomina M. Niedźwiedź, *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*,

zasadach jak zasada legalizmu czy zasada kompetencyjności znajdziemy jej refleks. Terytorializm najsilniej kojarzy się z pojęciem właściwości miejscowej, stosowanym zarówno w odniesieniu do stosowania prawa², jak i kompetencji prawodawczej³. Terytorium (całego kraju, jednostki podziału terytorialnego kraju) stanowi tu przestrzeń działania organów administracji publicznej oraz przestrzeń skutków prawnych i faktycznych podejmowanych czynności. Jest to zatem obszar zasięgu ustanowionych norm abstrakcyjno-generalnych i indywidualno-konkretnych oraz działań faktycznych. Terytorialnie oznaczone władztwo administracji publicznej ściśle związane jest z pojęciem jurysdykcji, a ta z suwerennością państwa. To powiązanie administracji z instytucją państwa i zasadą suwerenności Piotr Dobosz określa jako charakterystyczne dla klasycznego prawa administracyjnego ostatnich dwóch stuleci. Dzisiejsza rzeczywistość prawna to uwolnienie administracji od wiązania jej tylko i wyłącznie z państwem⁴. Administracja publiczna swoje normy i punkt odniesienia znajduje w szerszej płaszczyźnie⁵. Prawo międzynarodowe i zwłaszcza prawo unijne reguluje szeroki zakres działalności organów administracji publicznej, wkracza w wiele dziedzin poddanych regulacji administracyjno-prawnej, przez co zakres tzw. czysto wewnętrznych stale się kurczy, a sytuacje prawne, w których występuje element prawa unijnego stają się coraz powszechniejsze. Normy prawa unijnego, współtworząc administracyjny porządek prawny, określają zadania organów administracji publicznej oraz prawa i obowiązki jednostek. Rozstrzygnięcia organu administracji publicznej znajdują podstawę prawną zarówno wśród norm o genezie krajowej, jak i unijnej⁶. Monika Niedźwiedź podsumowuje, że decyzje administracyjne mogą być wydawane: 1) wyłącznie na podstawie norm prawa unijnego, 2) na podstawie norm prawa krajowego, wydanych w celu wdrożenia prawa UE, lub 3) na

System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014, s. 172.

² Na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego pojęcie to oznacza „zdolność prawną organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania określonej kategorii spraw na danym obszarze terytorialnym kraju (w ramach obszaru geograficznego pewnej jednostki podziału terytorialnego kraju) M. Wierzbowski, R. Hauser, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015, Legalis.

³ Zob. M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 1, Warszawa 2015, s. 427.

⁴ P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik [et al.], *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 157.

⁵ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1, s. 8–9.

⁶ Na ten temat zob. K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Kolonia Limited 2013, s. 197–345.

podstawie norm prawa UE (wprost lub prawa krajowego wdrażającego prawo UE) oraz na normach prawa krajowego łącznie⁷.

2. Deterytorializm i konstrukcja transterytorialnego aktu administracyjnego

Wśród spraw z elementem unijnym wyróżnia się sprawy transgraniczne⁸, wyodrębnione ze względu na przedmiot ze swej natury wykraczający poza granice jednego państwa. Wymaga to podejmowania przez państwa działań wspólnych, także w drodze przekazania kompetencji do regulowania tych zagadnień organizacji międzynarodowej. W wymiarze instytucjonalnym krajowe organy administracji publicznej to organy ustanowione (utworzone) na podstawie prawa krajowego (prawa państwa członkowskiego) i działające w imieniu państwa członkowskiego⁹. Ponieważ jednak Unia Europejska nie ma własnej administracji w poszczególnych państwach i zasadą pozostaje zdecentralizowane stosowanie prawa UE, krajowe organy administracyjne są zobowiązane do realizacji nie tylko prawa krajowego, ale również norm prawa unijnego (jak powszechnie się akceptuje – w sposób bezpośredni lub pośredni) i w ujęciu funkcjonalnym stają się częścią administracji UE¹⁰. To uzasadnia poszukiwanie instrumentów wprowadzających równowagę między potrzebą integracji (unitarności) a subsydiarnością. W wyniku europeizacji ujmowanej jako typ pośredni między europeizacją prawa administracyjnego typu wertykalnego (*top-down* i *bottoms-up*) z jednej strony, a europeizacją horyzontalną z drugiej strony¹¹, porządku prawne państw otwierają się na uznanie innych porządków prawnych. W ten sposób wyjątki od terytorialnych ograniczeń zakresu działania administracji publicznej jednego państwa stają się rzeczywistością.

Jednym z takich wyjątków jest konstrukcja transnarodowego aktu administracyjnego¹², stanowiąca paradygmat transnarodowego wykonywania prawa UE¹³. Ten model wykonywania prawa administracyjnego oparty jest na zasadzie wzajemnej uznawalności

⁷ M. Niedźwiedź, *op. cit.*, s. 168.

⁸ Zob. np. K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich*, Poznań 2008, s. 19–24.

⁹ K. Kiczka, *op. cit.*, s. 176.

¹⁰ *Ibidem*, s. 196.

¹¹ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego*, Tom 3, Warszawa 2014, s. 22. Specyfika tego rodzaju europeizacji wyraża się w tym, że prawo unijne bezpośrednio nie oddziałuje na wzajemne relacje między porządkami prawnymi państw europejskich.

¹² L. de Lucia, *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, "Review of European Administrative Law" 2012, Vol. 5, No. 2, s. 42.

¹³ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 22.

aktów administracyjnych (*mutual recognition*)¹⁴. Wyprowadzona z zasady efektywności i lojalnej współpracy¹⁵ zasada wzajemnej uznawalności aktów administracyjnych jest wyrazem przeniesienia władzy publicznej (administracyjnej) z jednego państwa na inne w sprawach indywidualnych¹⁶. Uznanie zagranicznej decyzji administracyjnej ma na celu urzeczywistnienie wspólnoty prawa na poziomie aktów stosowania prawa. Bez tego niemożliwe byłoby osiągnięcie wielu celów określonych w prawie unijnym, związanych ze swobodnym przepływem osób, towarów, usług i kapitału. Rola zasady wzajemnego uznawania aktów administracyjnych uwidacznia się zatem w krzyżowaniu porządków prawnych: prawa administracyjnego UE i prawa administracyjnego państw członkowskich UE.

Akty administracyjne o skutku prawnym wykraczającym poza terytorium jednego państwa określane są jako transnacionalne¹⁷ (lub transterytorialne¹⁸ albo transnarodowe¹⁹) akty administracyjne (*transnational administrative acts*). Pod tym pojęciem rozumie się „akt administracyjny jednego z państw członkowskich, który wiąże pozostałe państwa członkowskie lub przynajmniej ma znaczenie prejudycjalne dla postępowania (administracyjnego) w innych państwach członkowskich”²⁰. Taki skutek nadają decyzji administracyjnej przepisy prawa unijnego, wówczas gdy nakazują państwom członkowskim uznawanie aktów administracyjnych wydawanych przez organy innego państwa członkowskiego wprost bądź pośrednio, wskazując, że dany akt administracyjny państwa członkowskiego jest skuteczny w całej Unii Europejskiej.

¹⁴ M. Górka definiuje wzajemne uznawanie w następujący sposób: „Jest to wynikająca z dwu- lub wielostronnego porozumienia, warunkowa lub bezwarunkowa (automatyczna) akceptacja przez państwo-stronę porozumienia przedmiotu uznawania pochodzącego z innego państwa-strony porozumienia, w którym ma on przymiot legalności, w wyniku której to akceptacji następuje dopuszczenie owego przedmiotu przez to pierwsze państwo na obszar własnej jurysdykcji lub jego uwzględnienie przez to państwo w swoich decyzjach, lub nadanie mu przez nie skuteczności, lub jego wykonanie” (M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, Legalis).

¹⁵ Wyrok TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon – Rewe-Zentrale AG p. Bundesmonopolverwaltung fur Brantwein*, Zb. Orz. 1979-00649.

¹⁶ Zob. H. Wenander, *Recognition of Foreign Administrative Decisions: Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights*, s. 756, http://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_4_a_755_786.pdf [dostęp 28.02. 2015].

¹⁷ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] W. Seweryński, Z. Hajno (red.), *Studia Prawno-Europejskie*, t. 6, Łódź 2002, s. 98.

¹⁸ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 121–122.

¹⁹ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 22.

²⁰ *Ibidem*, s. 22 i cyt. literatura.

3. Modele współpracy administracyjnej

Obecny stan prawny to wynik ewolucji przepisów nadających skutki prawne aktom administracyjnym wydawanym przez organy państw członkowskich²¹. Zaczęło się od – właściwie kolizyjnego – wzajemnego uznawania orzeczeń administracyjnych, które nie jest przecież domeną wyłącznie (europejskiego) prawa administracyjnego²². Dalszy rozwój doprowadził do współpracy administracyjnej polegającej, po pierwsze – na wspólnym wydawaniu decyzji przez co najmniej dwa organy pochodzące z różnych państw, po drugie – na współpracy, która nie wymaga poziomych kontaktów między organami krajowymi, lecz oznacza akceptację automatycznego skutku decyzji wydanej przez organ jednego państwa na obszarze innych państw członkowskich UE.

W związku z powyższym wyróżnić można trzy modele współpracy administracyjnej państw członkowskich. Pierwszy to model transnarodowy, w którym państwo członkowskie podejmuje decyzje wiążące prawnie we wszystkich pozostałych państwach członkowskich. Drugi typ to model procedury złożonej (*composite procedure, mixed administrative proceedings*), stanowiącej wyraz kooperacyjnego charakteru administracji Unii Europejskiej. Akty stosowania prawa są wynikiem współpracy organów administracyjnych państw członkowskich i organów unijnych: Komisji Europejskiej albo agencji. Wyróżnić można w tym zakresie procedurę typu *top-down* i *bottom-up*²³. Niektóre postępowania zawierają elementy charakterystyczne dla obu typów procedury mieszanej i z tego względu mogą być określone jako procedury „hybrydowe”²⁴. Trzeci to model decyzji referencyjnych, w którym państwo członkowskie podejmuje decyzję, która wprawdzie podlega procedurze uznania w innym państwie członkowskim, lecz z powodu ustalonego punktu odniesienia zakres i głębokość ocen oraz ustaleń w porównaniu z pierwszym postępowaniem (referencyjnym) są znacznie zredukowane²⁵. Uznanie w tym wypadku odbywa się wskutek wydania aktu administracyjnego zgodnie z przepisami prawa krajowego tego drugiego państwa.

Ponadto wśród metod uznawania aktów administracyjnych wydanych przez organy innych państw członkowskich rozróżnia się uznawanie proste (*explicit recognition*)

²¹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP 2011, s. 646.

²² Zob. H. Wenander, *op. cit.*, s. 762–767.

²³ G. della Cananea, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” Winter 2004, Vol. 68, No. 1, s. 199, 201, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp> [dostęp 2.03. 2015]

²⁴ *Ibidem*, s. 203. Szerzej zob. A. Krawczyk, *Postępowanie wielostopniowe (przed organami administracyjnymi UE i organami administracji krajowej)*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014, s. 245 i n.

²⁵ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 23 i cyt. literatura.

i skoordynowane (ang. *single licence recognition*)²⁶. Kwestia uznania aktu administracyjnego innego państwa członkowskiego w ramach uznania prostego zamyka się w granicach jurysdykcji państwa, które ma dokonać uznania takiego aktu²⁷. W wypadku uznania skoordynowanego w procedurę zaangażowane jest państwo, które wydało akt administracyjny podlegający uznaniu, oraz państwo, na którego terytorium taki akt miałby wywrzeć skutek prawny. Dopiero ich wzajemna współpraca prowadzi do uznania skutków aktu administracyjnego pierwszego państwa w tym drugim państwie²⁸.

Model współpracy odzwierciedlający stopień zaawansowania europejskiej przestrzeni administracyjnej wpływa na klasyfikację transnarodowych aktów administracyjnych w obszarze swobód unijnych. Wyróżnia się trzy grupy takich aktów:

- decyzje autoryzacyjne z automatycznym skutkiem transnarodowym,
- wspólne decyzje (autoryzacyjne),
- decyzje autoryzacyjne wymagające uznania²⁹.

Najwyższy poziom harmonizacji prawa odzwierciedlają decyzje autoryzacyjne z automatycznym skutkiem transnarodowym. Są to akty administracyjne, które umożliwiają beneficjentowi (adresatowi) decyzji wykonywanie swobody unijnej poza jego państwem pochodzenia, bez konieczności wyrażenia na to zgody przez administrację państwa przyjmującego³⁰.

Wspólne decyzje autoryzacyjne są rezultatem procedury złożonej. Powyższy mechanizm jest wyrazem kooperacyjnego charakteru administracji Unii Europejskiej, oznaczającego, że akty stosowania prawa są wynikiem współpracy organów administracyjnych państw członkowskich i organów unijnych bądź organów administracyjnych różnych państw członkowskich. Współpraca ta dokonuje się w mniej bądź bardziej zinstytucjonalizowanych strukturach i przyczynia się do znacznego wzrostu działań

²⁶ H. Wenander, *op. cit.*, s. 799–780.

²⁷ Zob. art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/126/WE z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie), Dz. Urz. UE L 403/18 z 30.12.2006 r.; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/83/WE z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, Dz. Urz. WE L 311/67 z 28.11.2001 r. ze zm.

²⁸ M. Niedźwiedź, *op. cit.*, s. 173.

²⁹ L. de Lucia, *op. cit.*, s. 24 i n.

³⁰ Model ten ma swoje korzenie m.in. w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Sam McCauley Chemists and Sadja* dotyczącym wzajemnego uznawania świadectw lub dyplomów, potwierdzenia posiadania kwalifikacji zawodowych, zezwolenia na prowadzenie pewnej działalności gospodarczej lub wykonywania zawodu, wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie C-221/05, *Sam McCauley Chemists (Blackpool) Ltd and Mark Sadja p. Pharmaceutical Society of Ireland and Others*, Zb. Orz. 2006 I-06869.

Przykładem jest wydawanie pozwoleń na świadczenie usług transportu lotniczego pasażerów, poczty i/lub towarów zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, Dz. Urz. UE L 293/3 z 31.10.2008 r. Drugi przykład to zezwolenie na wykonywanie działalności instytucji kredytowych, zgodnie z dyrektywą 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. Urz. UE L 177/1 z 30.06.2006 r.

faktycznych, zwłaszcza informacyjnych. Stała wymiana informacji wpływa na rezultat procesu decyzyjnego³¹.

Trzeci typ to decyzje autoryzacyjne wymagające uznania. W takim przypadku następuje wydanie dwóch lub więcej wzajemnie powiązanych decyzji autoryzacyjnych w poszczególnych państwach. Skutek prawny decyzji występuje w trzech płaszczyznach: podstawową jest płaszczyzna krajowa, którą stanowi system prawa pochodzenia danego orzeczenia, drugą jest system prawa państwa uznającego daną decyzję. Ostatnią jest płaszczyzna międzynarodowa, którą automatycznie osiąga każde orzeczenie państwa obcego, które zostanie uznane w innym państwie³². Uruchomienie procedury uznania skutków wydanego aktu administracyjnego będzie następować zwykle na wniosek adresata aktu wydanego przez krajowy organ, jeżeli decyzja przydaje mu uprawnienia. Należy jednak pamiętać także o konstrukcji wiążącego negatywnego skutku ([*optional negative binding effect*]), która dotyczy negatywnych decyzji podjętych przez organy innego państwa, oraz o decyzjach, które nakładają na adresata obowiązki. W takiej sytuacji wymagane jest podjęcie z urzędu współpracy organów państw członkowskich, zmierzającej do wykonania takiej decyzji³³.

Należy wspomnieć o szczególnym przypadku transnarodowego (transterytorialnego) wykonywania prawa unijnego, który jest konsekwencją wyłącznej właściwości międzynarodowej organu państwa członkowskiego UE, stanowiącej jeden z elementów jurysdykcji krajowej *sensu largo*³⁴. Zagadnienie to mieści się w szerszym kontekście jurysdykcji. Z uwagi na fakt istnienia innych państw i ze względu na przysługującą organom tych innych państw własną jurysdykcję z ogólniejszego pojęcia jurysdykcji wyodrębnia się jurysdykcję krajową³⁵. Mianem tym określa się kompetencje władz określonego państwa w ich relacjach z zagranicą.

³¹ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 12. Tytułem przykładu można wskazać wydawanie zezwoleń na zamierzone uwalnianie i wprowadzania do obrotu organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO), zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. WE L 106/1 z 17.04.2001 r. ze zm. Por. też B. Iwańska, *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014, s. 733.

³² Przykładem są decyzje wydawane na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG, Dz. Urz. UE L 309/1 z 24.11.2009 r.

³³ Np. na podstawie dyrektywy Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich, Dz. Urz. WE L 149/34 z 2.06.2001 r.

³⁴ M. Szydło podjął próbę skonstruowania jednolitej definicji pojęcia „jurysdykcja”, która może być wykorzystana na potrzeby wszystkich dziedzin prawa, a ponadto dokonał dalszych podziałów w ramach tej instytucji, wyodrębniając jurysdykcję krajową *sensu largo* i jej dwa aspekty: jurysdykcję krajową *sensu stricto* i właściwość międzynarodową. Zob. M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, Legalis.

³⁵ *Ibidem*.

Właściwość międzynarodowa organu, stanowiąca jeden z aspektów jurysdykcji krajowej, będzie rozumiana w związku z tym jako kompetencja organów (sądów) administracyjnych danego państwa do rozpoznawania i rozstrzygania (jedynie) takich spraw administracyjnych, które wykazują odpowiedni związek z danym państwem, określony w miarodajnych w danym zakresie normach jurysdykcyjnych³⁶. Ze względu na ten właśnie międzynarodowy wymiar właściwości należy założyć, że w tym przypadku prawo do orzekania w sprawie powstaje w wyniku przeprowadzenia określonej procedury, która może być typem procedury zmierzającej do rozstrzygnięcia sporu o właściwość lub przekazania właściwości³⁷. Po jej przeprowadzeniu może się okazać, że organ państwa nie jest lub przestał być legitymowany do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w drodze aktu administracyjnego z powodu braku właściwości organu do rozpatrzenia sprawy, ocenianej nie w skali krajowej, ale w międzynarodowej. Konsekwencją wyłączności kompetencji jest wykreowanie sprawy administracyjnej o ponadnarodowym charakterze. Załatwienie takiej sprawy następuje w drodze wydania aktu, który będzie miał charakter transterytorialny, bo choć pozostaje aktem wydawanym w ramach jurysdykcji jednego państwa, wywołuje automatycznie skutki wykraczające poza jego terytorium, ponieważ organ tego państwa jest wyłącznie kompetentny w skali całej UE³⁸.

4. Podsumowanie

W nawiązaniu do wiodącego tematu publikacji należy podkreślić, że powyższe rozważania wskazują, że w Europie przyjęte są różne modele współpracy przekraczającej granice państwowe. Jak pisze w swojej monografii Renata Kusiak-Winter, warunkiem determinującym współpracę transgraniczną (w tym wypadku gmin) jest „konieczność występowania określonych podobieństw pomiędzy systemami prawnymi, jakim podlegają partnerzy współpracy”³⁹. Podobieństwo między administracjami publicznymi państw członkowskich, wyrażające się raczej we wspólnocie zadań niż ujednoczeniu rozwiązań organizacyjnych, będące następstwem procesu europeizacji administracji

³⁶ Por. B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 214 i n. http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/62933/Polski_system_azylowy.pdf [dostęp 13.09.2015]

³⁷ Przez analogię do procedury wewnętrznej (krajowej) określania właściwości organu, za B. Adamiak, *Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 6, s. 3 i n.

³⁸ Przykładem regulacji unijnej określającej wyłączną właściwość organu jednego państwa członkowskiego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. Urz. UE L 180/1 z 29.06.2013 r.

³⁹ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011, s. 221, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38251/Wspolpraca_transgraniczna.pdf [dostęp 13.09.2015].

publicznej, umożliwia inicjowanie powiązań między podmiotami publicznymi w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym⁴⁰, także w sferze zasięgu skutków prawnych ich działań. W ramach UE wzajemna otwartość porządków prawnych państw stanowi instrument kreowania europejskiej przestrzeni administracyjnej⁴¹, która wyrasta na gruncie europejskiego prawa administracyjnego, nakazującego w określonych sytuacjach zaakceptować eksterytorialne skutki aktów stosowania prawa, wydanych przez organy państwa członkowskiego UE.

Literatura

- Adamiak B., *Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym*, „Przeгляд Sądowy” 2004, nr 6.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] W. Seweryński, Z. Hajno (red.), *Studia Prawno-Europejskie*, t. 6, Łódź 2002.
- de Lucia L., *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, “Review of European Administrative Law” 2012, Vol. 5, No. 2.
- Della Cananea G., *The European Union’s Mixed Administrative Proceedings*, “Law and Contemporary Problems” Winter 2004, Vol. 68, No. 1, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp>.
- Dobosz P., *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik [et al.], *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Górka M., *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP 2011.
- Iwańska B., *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014.
- Kiczka K., *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Kolonia Limited 2013.

⁴⁰ Por. *ibidem*, s. 223.

⁴¹ Na temat europejskiej przestrzeni administracyjnej zob. J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku [et al.], *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 78 i n.; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 89 i n.

- Kowalczyk B., *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/62933/Polski_system_azylowy.pdf.
- Krawczyk A., *Postępowanie wielostopniowe (przed organami administracyjnymi UE i organami administracji krajowej)*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38251/Wspolpraca_transgraniczna.pdf
- Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1.
- Matczak M., *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 1, Warszawa 2015.
- Niedźwiedź M., *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014.
- Scheuring K., *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich*, Poznań 2008.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku [et al.], *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Szydło M., *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, Legalis.
- Wenander H., *Recognition of Foreign Administrative Decisions: Balancing International Cooperation, National Self-Determination, and Individual Rights*, s. 756, http://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_4_a_755_786.pdf
- Wierzbowski M., Hauser R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015, Legalis.
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Warszawa 2014.

dr Justyna Bazylińska-Nagler

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Przygraniczna współpraca państw członkowskich UE w zakresie świadczenia usług zdrowotnych

Streszczenie: Traktat z Lizbony nadał UE kompetencję do zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi w celu zwiększenia komplementarności usług zdrowotnych w regionach przygranicznych (art. 168 ust. 2 TFUE). Ta nowa podstawa traktatowa pozwala Unii uzyskać większy wpływ na zjawisko, które występuje od dziesięcioleci. Dodatkowo, dyrektywa w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej zawiera przepisy poświęcone współpracy państw w tej dziedzinie. Nie ulega wątpliwości, że współpraca ta jest korzystna zarówno dla usługodawców, jak i pacjentów – generuje jednak praktyczne problemy, które częściowo tylko rozwiązuje implementacja tejże dyrektywy. Niniejsza praca jest próbą oceny dotychczasowej skali zjawiska mobilności pacjentów w regionach przygranicznych i prowadzi do konkluzji, że zwiększenie komplementarności usług zdrowotnych w tych regionach nie nastąpi szybko – głównie z uwagi na dużą odporność tej dziedziny prawa na działania UE i zależność od woli politycznej państw.

Słowa kluczowe: ochrona zdrowia, swoboda świadczenia usług, dyrektywa w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej, współpraca transgraniczna, regiony przygraniczne.

Cooperation in border regions of the EU Member States concerning the free provision of healthcare services

Abstract: Since Lisbon Treaty came into force the EU has been empowered to initiate cooperation between Member States in order to improve medical services complementarity in MS' border regions (Article 168 (2) TFUE). Through this new legal basis the UE may have impact on the MS' independent actions within this area. Moreover, new Patient Mobility Directive regulates this kind of cooperation too. Undoubtedly, cooperation concerning medical services delivery in border regions may be fruitful both for service providers and patients, at the same time it generates practical problems that could only partially be solved through this directive implementation. This article is aimed at patient mobility in border regions appraisal and leads to the final conclusion that improvement of the quality and quantity of cross-border cooperation in border regions still depends on the political will of Member States rather than the EU powers and initiatives.

Key words: healthcare, freedom to provide services, Patient Mobility Directive, patients' rights, cross-border cooperation, border regions.

Wprowadzenie

Regiony przygraniczne stanowią 15% terytorium całej Unii Europejskiej i są zamieszkiwane przez 10% jej populacji¹. Często ich mieszkańcy mówią tym samym regionalnym językiem, a jako przedstawiciele jednego narodu – na przykład Basków czy Katalończyków po stronie zarówno francuskiej, jak i hiszpańskiej, lub też Alzaczyków z Niemiec i Francji – mają tę samą tożsamość kulturową. Chociażby z tego względu współpraca przygraniczna w dziedzinie ochrony zdrowia jest jak najbardziej uzasadniona. Dodatkowo przyczynia się ona do wzrostu efektywności i dostępności tej ochrony z korzyścią dla pacjenta, ułatwia zarządzanie i gospodarowanie zasobami, zarówno ludzkimi, jak i finansowymi. O ile w państwach „starej Europy” umowy o współpracy bilateralnej w celu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego cieszą się długą – od 1904 r. – i dobrą tradycją, o tyle nowe państwa członkowskie wydają się wymagać wsparcia i zachęty ze strony UE do podjęcia współdziałań w tej dziedzinie. Regulacje unijne, których celem jest umożliwienie – przede wszystkim pracownikom migrującym – korzystania z usług zdrowotnych w innych państwach, są powszechnie krytykowane jako pozostające w sprzeczności z założeniami krajowych systemów ubezpieczeń społecznych. Państwa niechętnie pokrywają koszty świadczeń udzielanych za granicą. W sytuacji, gdy zwrotu wydatków nie przewidują przepisy unijnego prawa pochodnego lub świadczeniobiorca nie powołuje się na nie, ponieważ – na przykład – nie uzyskał zgody ubezpieczyciela na leczenie za granicą, Trybunał Sprawiedliwości UE² stosuje bezpośrednio przepisy Traktatu³ dotyczące swobody świadczenia usług⁴, które odmowę zwrotu wydatków poniesionych na leczenie traktują jako utrudnianie tej fundamentalnej swobody. Zatem pacjent, który nie otrzyma takiego zezwolenia na podstawie rozporządzenia nr 883/2004⁵ lub przepisów krajowych implementujących dyrektywę nr 2011/24/UE⁶, może skorzystać z określonych usług medycznych za granicą i otrzymać zwrot kosztów od właściwej instytucji w swoim kraju na podstawie przepisów traktatowych

¹ P. Harant, *Hospital cooperation across French borders*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (red.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006, s. 157 i n.

² Dalej: Trybunał lub TSUE.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326/49 z 26.10.2012 r.; dalej: Traktat lub TFUE.

⁴ Artykuł 56 TFUE wywiera skutek bezpośredni, a więc osoby fizyczne i prawne mogą dochodzić wynikających z niego uprawnień przed sądami krajowymi. Przepis ten jest uważany za uszczegółowienie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową – uregulowanej w art. 18 TFUE.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 166/1 z 30.04.2004 r., dalej: rozporządzenie w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Dz. Urz. UE L 88/45 z 4.04.2011 r.; dalej: dyrektywa w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej.

o swobodzie świadczenia usług. Odmowa zwrotu kosztów przez tę instytucję, podczas gdy normalnie zwraca ona wydatki poniesione dla uzyskania tego świadczenia w swoim kraju, może być uznana za przejaw dyskryminacji usługodawców zagranicznych ze względu na ich przynależność państwową. Reasumując, pacjent w celu skorzystania z refundowanego leczenia za granicą może powołać się – niezależnie – przynajmniej na dwie grupy przepisów: rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁷ lub na przepisy krajowe implementujące dyrektywę w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej. Dodatkowo, możliwe jest oparcie roszczenia na bezpośrednio skutecznych przepisach tej dyrektywy oraz wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym zgodnie z zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa ustanowionej w orzeczeniu *Francovich, Bonifaci*⁸ – w dwóch ostatnich wypadkach po upływie terminu implementacji dyrektywy.

Wobec powyższego nasuwa się pytanie, w jakim stopniu państwa członkowskie postrzegają transgraniczną opiekę zdrowotną jako korzystną dla pacjentów i krajowej gospodarki, a przez to tworzą i realizują projekty służące współpracy w tym obszarze, w szczególności w obszarach przygranicznych, gdzie korzystanie z leczenia za granicą byłoby łatwe i relatywnie tanie. Podkreślić należy, że analizę rozwiązań proceduralnych oraz instytucjonalnych powinno poprzedzać zdefiniowanie materialnego prawa do transgranicznej opieki zdrowotnej, opartego na fundamentalnych swobodach rynku wewnętrznego, zapisanego także w art. 35 KPP⁹ jako podmiotowe prawo obywatela UE do skutecznej i szybkiej opieki medycznej. Zdrowia bowiem, z uwagi na to, że jest ono dobrem wyższego rzędu, nie można rozpatrywać wyłącznie pod kątem wydatków społecznych i utajonych trudności ekonomicznych¹⁰.

⁷ W dniu 1 maja 2010 r. weszła w życie reforma unijnego systemu koordynacji w miejsce rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, Dz. Urz. WE L 28/1 z 30.01.1997 r., oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, Dz. Urz. WE L 74/1 z 27.03.1972 r., weszły w życie – rozporządzenie 883/2004, *op. cit.* – jako nowe rozporządzenie podstawowe oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. WE L 284/1 z 30.10.2009 r., – jako nowe rozporządzenie wykonawcze. Pomimo wejścia w życie „nowych” uregulowań w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego „stare” przepisy częściowo dalej pozostają w mocy; szerzej na ten temat: L. Adamska, J. Knyżewska, G. Sypniewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w UE. Przepisy z wprowadzeniem*, Gaskor, Wrocław 2010, s. 11 i n.

⁸ Sprawa C – 6 i 9/90, ECR [1991] 1.

⁹ Karta Praw Podstawowych, Dz. Urz. UE C 326/2, z 26.10.2012 r., dalej: KPP.

¹⁰ Zob. opinia Rzecznika Generalnego Ruiza Jarabo-Colomera do wyroku ETS w sprawie C-444/05 *Aikaterini Stamatelaki v. NPDD Organismos Asfaliseos Eleftheron Epagelmaton (OAE)*, z dnia 11 stycznia 2007 r., pkt 40; M. Kielbasa, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na systemy opieki zdrowotnej państw*

1. Podstawy prawne współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego w Unii Europejskiej

Już w traktacie z Maastricht zastrzeżono pierwszoplanową kompetencję państw w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego, działania Wspólnoty mogły polegać tylko na zachęcaniu do współpracy między państwami i koordynowaniu ich działań, *expressis verbis* wykluczono jakąkolwiek harmonizację krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych. Kolejne Traktaty i orzecznictwo ETS doprowadziły do rozlania się kompetencji wspólnotowych w tej dziedzinie. Ostatecznie TFUE zalicza ochronę zdrowia publicznego do dwóch kategorii kompetencji. Na mocy art. 4 ust. 2 pkt k TFUE wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego regulowane są w ramach kompetencji dzielonych UE z państwami członkowskimi. W pozostałych aspektach UE może podejmować działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające działania państw (art. 6 pkt a TFUE). Zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną należy do wyłącznych praw i obowiązków państw – przesądza o tym treść art. 168 ust. 7 TFUE¹¹. Naturalną konsekwencją tego skomplikowanego podziału kompetencji jest dążenie do wyklarowania wzajemnych relacji pomiędzy unijnym systemem koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego a traktatową swobodą przepływu usług. Od wielu lat są one przedmiotem analiz doktryny i rozstrzygnięć Trybunału¹².

Na mocy Traktatu z Lizbony wprowadzono bezpośrednio w art. 168 ust. 2 TFUE kompetencję Unii do zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi w celu zwiększenia komplementarności usług zdrowotnych w regionach transgranicznych. Temu uprawnieniu odpowiada obowiązek państw do koordynowania własnych polityk i programów w dziedzinie zdrowia publicznego, a uszczegóławia je kompetencja komisji do podjęcia każdej użytecznej inicjatywy w celu wsparcia tej koordynacji, o której komisja informuje Parlament Europejski na mocy art. 168 ust. 2 akapit 2 TFUE. Wprowadzenie art. 168 ust. 2 TFUE pozwala Unii uzyskać większy wpływ na zjawisko, które występuje od dziesięcioleci. Historia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Europie jest bowiem znacznie dłuższa niż historia Wspólnot Europejskich.

członkowskich, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo UE a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 548.

¹¹ Na temat ewolucji kompetencji UE w dziedzinie ochrony zdrowia zob. M. Malczewska, *Artykuł 168, Tytuł XIV, Zdrowie publiczne*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. T. 2, (Art. 90–222)*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 1049–1053.

¹² Wyłączną kompetencję państw w odniesieniu do organizowania i zarządzania ich systemami opieki zdrowotnej potwierdza wiele orzeczeń Trybunału, zob. np.: sprawa C-238/82 *Duphar BV et al. v. The Netherlands* (Duphar) [1984] ECR 523, pkt 16; sprawy połączone C-159/91 i C-160/91 *Christian Poucet v. Assurances Générales de France and Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon* [1993] ECR I-637, pkt 6; sprawa C-70/95 *Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA and Anni Azzurri Rezzato Srl v. Regione Lombardia* [1997] ECR I-3395, pkt 27; sprawa C-158/96 *Raymond Kohll v. Union des caisses de maladie* (Kohll) ECR I-1931, pkt 17.

Simon Roberts wskazuje, że już w traktatach westfalskich z 1648 r. położono podwaliny pod przyszłą współpracę gospodarczą państw oraz koordynację mechanizmów, które miałyby jej służyć¹³. Za pierwszą dwustronną i wzorcową na przyszłość umowę dotyczącą praw socjalnych pracowników migrujących uznaje się porozumienie między Francją i Włochami z 1904 r.¹⁴. Tereny przygraniczne państw członkowskich już w pierwszych powojennych latach i początkach procesu integracji stały się naturalnym polem do poszerzenia eksperymentu, jakim było ułatwienie finansowania opieki zdrowotnej udzielanej na terytorium jednego państwa członkowskiego obywatelom innego państwa członkowskiego. W latach 1948–1959 zawarto wiele konwencji pomiędzy państwami założycielami EWWiS w sprawie zabezpieczenia społecznego. Dotyczyły one głównie pracowników przygranicznych, pracowników rolnych i sezonowych oraz górników. Do dzisiaj powstało około 170 projektów takiej współpracy, które były lub są realizowane przez większość państw członkowskich, wzdłuż 37 granic¹⁵.

Także dyrektywa w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej zawiera wiele przepisów poświęconych współpracy państw w ramach transgranicznej opieki zdrowotnej (art. 10–15). Są to regulacje zbliżone do wielu innych przepisów regulujących współpracę administracyjną państw na rynku wewnętrznym. Współpraca ta zmierza do efektywnej i pełnej realizacji postanowień dyrektywy, może wyrażać się poprzez współdziałanie ogółu państw członkowskich oraz wybranych krajów, np. państw sąsiadujących, w postaci współpracy bilateralnej w regionach przygranicznych. Najczęściej współpraca przygraniczna związana jest z edukacją zdrowotną, promocją zdrowia, wspólnym wykorzystaniem dostępnych zasobów medycznych oraz świadczeniem usług opieki zdrowotnej. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2011/24/UE współpraca ta może wyrażać się w ramach kilku płaszczyzn. Odrębne regulacje poświęcone zostały takim zagadnieniom jak: uznawanie recept wystawionych w innym państwie członkowskim (art. 11), europejskie sieci referencyjne i choroby rzadkie (art. 12–13), problematyka e-zdrowia (art. 14) oraz współpraca w zakresie oceny technologii medycznych (art. 15)¹⁶.

¹³ S. Roberts, *A short history of social security coordination*, [w:] Y. Jorens (ed.), *50 years of Social Security Coordination: Past – Present – Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, s. 8.

¹⁴ F. Watson, *Social Security Law of the European Communities*, Mansell Publishing Watson, London 1980, s. 8–10.

¹⁵ M. Malczewska, *op. cit.*, s. 1062.

¹⁶ Por. D. Bach-Golecka, *Mobilny pacjent. Korzystanie z transgranicznej opieki zdrowotnej w prawie Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2015, s. 224.

2. Dyrektywa w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej a mobilność pacjentów

Przyjęcie komentowanej dyrektywy w jej obecnym kształcie było wyrazem trudnego kompromisu pomiędzy zasadami wypływającymi z dorobku orzeczniczego Trybunału w przedmiocie swobód jednolitego rynku a poszanowaniem swobody władz krajowych w organizowaniu i w definiowaniu swoich systemów opieki zdrowotnej opartej na wyłącznej, w tej dziedzinie kompetencji państw członkowskich. W przeciwieństwie do rozporządzeń koordynujących systemy zabezpieczenia socjalnego, których przepisy koncentrują się na porozumieniach w sprawie zabezpieczenia społecznego, a nie na prawach pacjenta, osią dyrektywy są prawa obywateli UE do korzystania z opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim. Dodatkowo dyrektywa reguluje pewne kwestie dotyczące, na przykład, współpracy w zakresie oceny technologii medycznych lub transgranicznego uznawania recept. Dyrektywa rozbudowuje też obowiązki informacyjne wobec pacjentów, gwarantując ze strony państw powszechny dostęp do informacji o warunkach świadczenia usług zdrowotnych za granicą i zwrotu kosztów po powrocie do kraju. Jest to szczególnie istotne z uwagi na wprowadzony dualizm procedur refundowania kosztów – w założeniu pacjent, opierając się na rzetelnej informacji, ma prawo dokonać wyboru, czy chce skorzystać z leczenia na podstawie rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, czy też na podstawie dyrektywy.

Podstawową funkcją dyrektywy jest kodyfikacja dotychczasowego orzecznictwa Trybunału kształtującego uprawnienie do korzystania z transgranicznej opieki zdrowotnej. Przełomowy w tej dziedzinie był wyrok z 1998 r. w sprawie *Kohll i Decker*¹⁷, kiedy to Trybunał przyznał pacjentom prawo do refundacji kosztów leczenia za granicą. Warto jednak przywołać także wcześniejsze orzeczenia, w których Trybunał zaczął traktować usługi zdrowotne jako podlegające traktatowym przepisom o swobodzie świadczenia usług na rynku wewnętrznym. W sprawie *Luisi Carbone* z 1984 r.¹⁸ Trybunał stwierdził, że pacjenci, którzy przemieszczają się z jednego państwa członkowskiego do drugiego w celu poddania się leczeniu, są usługobiorcami w rozumieniu traktatu. Wyrok w sprawie *Grogan* z 1991 r.¹⁹ wzbogacił orzecznictwo o tezę Trybunału, że czynności medyczne wchodzą w zakres ówczesnego artykułu 49 traktatu, dotyczącego swobody

¹⁷ Sprawa C-158/96, *Kohll*, [1998] ECR I-1931 oraz sprawa C-120/95, *Decker*, [1998] ECR I-1831; zob. komentarz do tych orzeczeń: R. Giesen, *Case C-120/95, Nicolas Decker v. Caisse de maladie des employés privés, Judgement of 28 April 1998*, [1998] ECR I-1831; C-158/96, *Raymond Koll v. Union des caisses de maladie, Judgement of 28 April 1998*, [1998] ECR I 1935, CMLRev. 1999, No. 4, s. 841–850.

¹⁸ Zob. sprawy połączone: C-286/82 i 26/83 *Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro* (Luisi and Carbone) [1984] ECR 377, pkt 16.

¹⁹ Sprawa C-159/90, *Society for the protection of Unborn Children Ireland*, [1991] ECR I-4685, pkt 18.

świadczenia usług. Schyłek lat 90. XX w. przyniósł pacjentom korzystającym z transgranicznych usług medycznych prawo do otrzymania refundacji kosztów leczenia i zakupu wyrobów medycznych w sytuacji, gdy takiego uprawnienia nie przewidywało rozporządzenie 1408/71. We wspomnianym wyżej wyroku w sprawie *Kholl*²⁰ Trybunał podkreślił, że świadczenie w postaci leczenia pozaszpitalnego wykonywanego przez ortodontę posiadającego siedzibę w innym państwie członkowskim, realizowane w ramach systemu zabezpieczenia społecznego wciąż jest usługą w rozumieniu przepisów traktatowych. W sprawie *Decker*²¹ dotyczącej zakupu pary okularów ze szkłami korekcyjnymi od optyka mającego siedzibę w innym państwie członkowskim Trybunał orzekł, że art. 28 i 30 TWE wykluczają stosowanie przepisów krajowych, które uzależniają zwrot zryczałtowanych kosztów zakupu wyrobu medycznego za granicą od uprzedniego otrzymania zgody. Wymóg ten stanowi środek o charakterze równoważnym do ograniczeń ilościowych w imporcie i przeszkodę dla swobodnego przepływu towarów. Kolejne orzeczenia w sprawach *GeraetsSmits i Peerbooms*²² oraz *Vanbraekel*²³ potwierdziły i poszerzyły obowiązek refundacji kosztów leczenia o leczenie szpitalne. W 2004 r. wraz z orzeczeniem w sprawie *Yvonne Watts*²⁴ zobowiązanie refundacji kosztów leczenia szpitalnego za granicą rozszerzono także na krajową służbę zdrowia, która świadczy to leczenie bezpłatnie, tak jak brytyjski *National Health Service (NHS)*. W sprawie *Müller-Fauré*²⁵ Trybunał podkreślił, że nie ma potrzeby, z perspektywy swobody świadczenia usług, przeprowadzać rozróżnienia w odniesieniu do tego, czy pacjent płaci sam za koszty leczenia i odpowiednio ubiega się o zwrot, czy też kasa chorych albo budżet państwa płaci świadczeniodawcy bezpośrednio.

Analiza dorobku orzeczniczego Trybunału w zestawieniu z uregulowaniami dyrektywy skłania do przyjęcia częściowego wniosku, że dyrektywa ustanawia raczej niski standard ochrony w porównaniu z wieloma szczegółowymi i odważnie promującymi prawa pacjentów orzeczeniami. Uregulowania dyrektywy często dewaluują osiągnięcia orzecznictwa, a sposób jej implementacji w nowych państwach członkowskich często wydaje się wręcz sprzeczny z jej celami.

Dyrektywa ma charakter komplementarny w stosunku do przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁶, także wśród celów dyrektywy wymienia się dążenie do wyjaśnienia jej związku z już istniejącymi ramami prawnymi. Pacjenci,

²⁰ Sprawa. C-158/96, *op. cit.*, pkt 17–21.

²¹ Sprawa C-120/95, *op. cit.*, pkt. 35–36.

²² Sprawa C-157/99, [2001], ECR I-5473, pkt 53–58.

²³ Sprawa C-368/98 *Vanbraekel* [2001] ECR I 5473, pkt 41.

²⁴ Sprawa C-372/04, *The Queen, na wniosek Yvonne Watts / Bedford Primary Care Trust oraz Secretary of State for Health*, [2006] ECR I-04325, pkt 23.

²⁵ Sprawa C-385/99 *Müller-Fauré*, [2003] ECR I-4509, pkt 55–59.

²⁶ Por. pkt 30 preambuły do dyrektywy o transgranicznej opiece zdrowotnej, dalej: preambuła.

którzy chcieliby leczyć się za granicą, w okolicznościach innych niż określone w rozporządzeniu nr 883/2004 mają możliwość korzystania z zasad dotyczących swobodnego przemieszczania się pacjentów w ramach swobody przepływu usług i towarów zgodnie z TFUE oraz nową dyrektywą. Każdy pacjent występujący o zgodę na leczenie w innym państwie stosownie do swojego stanu zdrowia powinien otrzymać tę zgodę na warunkach określonych w rozporządzeniach unijnych, jeżeli dane leczenie jest wśród świadczeń przewidzianych w przepisach jego państwa zamieszkania i jeżeli pacjent nie może uzyskać takiego leczenia w terminie uzasadnionym przesłankami medycznymi, z uwzględnieniem jego aktualnego stanu zdrowia oraz prawdopodobnego przebiegu choroby. Jeżeli jednak pacjent wyraźnie zwróci się o skorzystanie z leczenia na warunkach przewidzianych w dyrektywie, świadczenia, których koszty podlegają zwrotowi, powinny zostać ograniczone do świadczeń, których dotyczy dyrektywa. W wypadku gdy pacjent jest uprawniony do transgranicznej opieki zdrowotnej, zarówno zgodnie z dyrektywą, jak i z rozporządzeniem państwo członkowskie ubezpieczenia powinno pacjenta poinformować o tym, które przepisy są dla niego korzystniejsze²⁷. Jakże zatem będą praktyczne dla pacjenta-usługobiorcy implikacje wprowadzonych zmian? Zakresy podmiotowe i przedmiotowe rozporządzeń i dyrektywy są podobne, z wyjątkiem świadczeń opieki długoterminowej, które wyłączono z zakresu dyrektywy²⁸. Obydwa akty prawne mają zastosowanie do planowanej i nieplanowanej opieki zdrowotnej. Ale już w zależności od wyboru potencjalnych świadczeniodawców warunki uzyskania zwrotu kosztów są różne – przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczą głównie systemów publicznych, podczas gdy dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek refundowania usług medycznych świadczonych zarówno przez usługodawców publicznych, jak i prywatnych i niezakontraktowanych. Na gruncie rozporządzenia 883/2004 leczenie musi być poprzedzone uzyskaniem zgody²⁹, na podstawie dyrektywy 2011/24/UE wydawanie zgody na leczenie w ramach swobody przepływu usług jest wyjątkiem od reguły – że pacjent usługobiorca korzysta ze swobód wspólnego rynku w sposób niezakłócony. Opierając się na rozporządzeniu, pacjent może uzyskać zwrot całej kwoty za leczenie na podstawie zasad i cen świadczeń obowiązujących w państwie leczenia, a rozliczenie zwykle odbywa się pomiędzy ubezpieczycielem a świadczeniodawcą. Na podstawie przepisów dyrektywy pacjent sam płaci za świadczenie, a refundacja może nastąpić do wysokości ceny analogicznego świadczenia

²⁷ *Ibidem*, pkt 31.

²⁸ Szerzej na ten temat: G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, LEX 2013, s. 343–345.

²⁹ Art. 20 rozporządzenia; szerzej na ten temat: G. Uścińska, *op. cit.*, s. 346; A. Rutecka, *Dostępność służby medycznej państw Unii Europejskiej dla obywatela polskiego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i polskiego sądownictwa administracyjnego oraz praktyki Narodowego Funduszu Zdrowia*, „Palestra” 2013, Nr 9–10, s. 138–140.

w państwie ubezpieczenia. Co ważne, dyrektywa nie ustanawia nowego ani nie rozszerza uprawnień do zwrotu kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej, jeżeli nie mieści się ono w zakresie świadczeń przewidzianych w ustawodawstwie państwa ubezpieczenia pacjenta³⁰. Jednocześnie dyrektywa nie zapobiega, a wręcz przeciwnie – zachęca do rozszerzania przez państwa członkowskie ich systemu świadczeń rzeczowych na transgraniczną opiekę zdrowotną³¹. Zatem fakt, że obowiązek zwrotu kosztów leczenia za granicą, zgodnie z dyrektywą, jest ograniczony tylko do świadczeń, do których pacjent jest uprawniony w swoim państwie ubezpieczenia, nie wyklucza zwrotu przez państwa kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej ponad ten pułap. Refundacją mogą być objęte na przykład koszty noclegu i podróży, lub koszty ponoszone przez osoby niepełnosprawne, nawet w wypadkach, gdy nie podlegają one refundacji w państwie ubezpieczenia.

Zgodnie z dyrektywą decyzja o tym, czy istnieje potrzeba wprowadzenia systemu uprzednich zgód należy do państw jako wyłącznie odpowiedzialnych za ustanawianie zasad dotyczących zarządzania, wymogów, standardów i bezpieczeństwa w opiece zdrowotnej. Państwa, uwzględniając kryteria ustalone w dyrektywie i orzecznictwo Trybunału, powinny także określić, które świadczenia opieki zdrowotnej wymagają takiej zgody w ramach krajowego systemu. Uzależnienie od uprzedniej zgody refundacji kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej przez system krajowy jest – w świetle orzecznictwa Trybunału – ograniczeniem w swobodnym przepływie usług. Zatem co do zasady, państwo ubezpieczenia nie powinno uzależniać pokrycia tych kosztów od uprzedniej zgody, gdyż wiadomo, że koszty tej opieki – jeżeli udzielono by jej w kraju – musiałyby być sfinansowane przez krajowy system opieki zdrowotnej.

Państwa członkowskie mogą wprowadzać ograniczenia w swobodnym przepływie usług pod warunkiem, że są one uzasadnione koniecznością ochrony interesu publicznego. W orzecznictwie dotyczącym działalności leczniczej Trybunał na gruncie art. 49 i 56 TFUE zdefiniował tzw. wymogi konieczne interesu publicznego jako wymogi planowania w celu zapewnienia wystarczającego i stałego dostępu do zrównoważonego zakresu leczenia wysokiej jakości w danym państwie lub dotyczące woli kontrolowania kosztów i unikania, na ile to możliwe, wszelkiego marnotrawstwa zasobów³². Trybunał uznał też, że cel, jakim jest utrzymanie – w interesie zdrowia publicznego – zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich opieki medycznej i szpitalnej, może również

³⁰ Państwa członkowskie mają wyłączną kompetencję do określenia zakresu świadczeń objętych ubezpieczeniem zdrowotnym, zatem osoba, która skorzystała z usług medycznych w innym państwie i domaga się refundacji poniesionych kosztów na podstawie swobody świadczenia usług, otrzyma je zgodnie z krajowymi regulacjami. Por. wyroki w sprawie C-110/79 *Una Coonan v. Insurance Officer*, [1980] ECR 1445, oraz w sprawie C-4/95 *Fritz Stöber* i C-5/95 *José Manuel Piosa Pereira v. Bundesanstalt für Arbeit*, [1997] ECR I-511.

³¹ Por. pkt 33 preambuły.

³² Por. pkt 12 preambuły.

być objęty jednym z odstępstw przewidzianych w art. 52 TFUE, jeżeli przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. To postanowienie TFUE umożliwia państwom ograniczenie swobody świadczenia usług medycznych i szpitalnych w takim zakresie, w jakim utrzymanie zdolności do leczenia lub kompetencji medycznych na terytorium krajowym jest niezbędne dla zdrowia publicznego. Zbadawszy liczne względy uzasadniające wymóg zgody na leczenie Trybunał uznał, iż system wymagający uprzedniej zgody nie mieści się, ani w zakresie odstępstwa dotyczącego zdrowia publicznego zawartego w art. 52 i art. 62 TFUE, ani w zakresie nadrzędnych względów interesu ogólnego³³.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że państwa członkowskie mogą uzależniać od uprzedniej zgody jedynie refundację kosztów opieki szpitalnej, zapewnianej za granicą³⁴. Wymóg ten jest konieczny i uzasadniony, gdyż liczba szpitali, ich rozmieszczenie geograficzne, sposób organizacji oraz wyposażenie, a nawet rodzaj świadczeń medycznych, które są w stanie zaoferować poszczególne placówki, wymagają planowania. Trybunał stwierdził, że takie planowanie ma na celu zapewnienie wystarczającego i stałego dostępu do zrównoważonego zakresu leczenia szpitalnego wysokiej jakości w danym państwie³⁵. Ponadto planowanie ułatwia kontrolowanie kosztów i zapobiega marnowaniu zasobów finansowych, technicznych i ludzkich³⁶. Marnotrawstwo w sektorze opieki szpitalnej przyniosłoby większe szkody, gdyż opieka ta generuje znaczne koszty i musi zaspokajać rosnące potrzeby, natomiast środki przeznaczone na opiekę zdrowotną nie są nieograniczone, niezależnie od stosowanego sposobu finansowania. Dotyczy to także opieki zdrowotnej nieświadczanej w szpitalach, ale podlegającej podobnym wymogom planowania z racji wykorzystania wysoce specjalistycznej i kosztownej infrastruktury lub sprzętu medycznego. Trzeba podkreślić, że system udzielania zgody na leczenie na podstawie dyrektywy, a tym samym traktatowej swobody przepływu usług działa na zasadzie wyjątku od reguły – regułą jest, że wymogu zgody nie ma, ponieważ pacjent-usługobiorca bez przeszkód i barier ma prawo leczyć się na terenie całego wspólnego rynku.

Przy realizacji systemu uprzednich zgód należy uwzględnić ogólną zasadę ochrony bezpieczeństwa pacjenta. Podstawą odmowy zgody nie może być fakt, że na terytorium danego państwa członkowskiego istnieją listy osób oczekujących, pozwalające planować podaż opieki szpitalnej i zarządzać nią na podstawie określonych wcześniej ogólnych priorytetów klinicznych. Odmowy nie można udzielić bez dokonania obiektywnej oceny medycznej. W wypadku gdy pacjent jest uprawniony do opieki zdrowotnej,

³³ Sprawa C-173/09 *Elchinov*, [2010] ECR I-08889, pkt 45.

³⁴ *Ibidem*, pkt 47.

³⁵ Sprawa C-157/99 *Peerbooms*, [2001] ECR I-05473, pkt 106.

³⁶ *Ibidem*, pkt 79.

a nie można jej zapewnić w terminie uzasadnionym przesłankami medycznymi, państwo ubezpieczenia powinno być w zasadzie zobowiązane do udzielenia uprzedniej zgody. Artykuł 7 dyrektywy poświęcony ogólnym zasadom zwrotu kosztów potwierdza tę regułę, ustęp 8 tegoż artykułu zawiera następującą zasadę: „z wyjątkiem przypadków określonych w art. 8 państwo członkowskie ubezpieczenia nie może uzależniać zwrotu kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej od uzyskania uprzedniej zgody”. Zatem korzystanie z transgranicznej opieki medycznej wymaga uprzedniej zgody jedynie w trzech wypadkach. Po pierwsze, jeśli opieka ta podlega wymogom planowania w celu zapewnienia wystarczającego i stałego dostępu do zrównoważonego zakresu leczenia wysokiej jakości w danym państwie lub dotyczącym woli kontrolowania kosztów i uniknięcia, na ile jest to możliwe, marnotrawstwa zasobów finansowych technicznych i ludzkich oraz obejmuje pobyt danego pacjenta w szpitalu przez co najmniej jedną noc lub występuje konieczność użycia wysoce specjalistycznej i kosztownej infrastruktury medycznej lub aparatury medycznej. W drugim wypadku wymóg zgody dotyczy leczenia stwarzającego szczególnie ryzyko dla pacjenta lub dla społeczeństwa. W trzecim wypadku zgoda jest wymagana, gdy chodzi o opiekę świadczoną przez usługodawcę, który może budzić poważne i szczególne wątpliwości związane z jakością lub bezpieczeństwem opieki, z wyłączeniem opieki zdrowotnej, która podlega prawodawstwu unijnemu zapewniającemu minimalny poziom bezpieczeństwa i jakości w całej Unii. Mamy zatem do czynienia z zamkniętym katalogiem rodzajów opieki zdrowotnej, która może wymagać uprzedniej zgody. Charakterystyka opieki zdrowotnej służącej zaspokojeniu interesu publicznego zawarta w lit. a jest zgodna z orzecznictwem Trybunału i nie budzi zastrzeżeń, natomiast rodzaje opieki w lit. b i c opisane są bardzo ogólnie i wywołują liczne wątpliwości. Właśnie przepisy art. 8 dotyczące zasad udzielania uprzedniej zgody na leczenie są dobrym przykładem odejścia od zasad ukształtowanych w orzecznictwie i pozostawienia państwom nadmiernej swobody w ograniczaniu traktatowej swobody świadczenia usług.

Dyrektywa w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej ugruntowała regułę rozliczania świadczeń, zgodnie z którą – jeżeli refundacja odbywa się na podstawie rozporządzenia, to według poniesionych wydatków, jeśli z powołaniem się na swobodę świadczenia usług – na podstawie dyrektywy – to do wysokości kosztów, które płatnik poniósłby za analogiczne świadczenie w kraju ubezpieczenia. Zatem gdy koszt usługi medycznej za granicą jest wyższy lub równy taryfie przewidzianej za taki sam zabieg w państwie ubezpieczenia, korzystniejsza – z punktu widzenia pacjenta – będzie refundacja na podstawie rozporządzenia, wtedy zwrot będzie odpowiadał rzeczywiście poniesionym wydatkom w państwie usługi. Jeżeli natomiast taryfa w państwie ubezpieczenia jest wyższa niż wydatki poniesione w państwie usługi, artykuł 56 TFUE oraz

dyrektywa gwarantują zwrot kosztów według taryfy ubezpieczyciela. Trybunał w sprawach *Luisi i Carbone*, *Vanbraekel*³⁷ zwrócił uwagę, że niższy limit ubezpieczenia w sytuacjach, w których dana osoba korzysta z usług szpitalnych za granicą, stanowi barierę w przepływie usług. W praktyce pacjent, który uzyskał zezwolenie, rozlicza się z funduszem zgodnie z przepisami rozporządzenia, otrzymując zwrot całej kwoty, jeśli natomiast skorzystał z leczenia za granicą bez zezwolenia, to może jedynie dochodzić zwrotu na podstawie przepisów traktatowych i dyrektywy do wysokości ceny świadczenia w kraju.

Współpraca przygraniczna pomiędzy państwami w dziedzinie opieki zdrowotnej sprzyja planowaniu wydatków oraz zapewnieniu lepszej i skuteczniejszej pomocy medycznej. Generuje jednak wiele praktycznych problemów, które tylko częściowo rozwiązuje implementacja dyrektywy 2011/24/UE. Nieprecyzyjne są na przykład zasady dostępu do dokumentacji medycznej w razie konieczności kontynuacji leczenia w państwie ubezpieczenia, w szczególności w ramach współpracy pomiędzy usługodawcą prywatnym i publicznym. Duże kontrowersje wywołuje problem odpowiedzialności świadczeniodawcy za szkody powstałe podczas leczenia. Lakoniczne w tym zakresie uregulowania dyrektywy nie zreformują zasad systemów ubezpieczeń OC w zawodach medycznych. Faktem jest, że sumy gwarancyjne polis lekarzy indywidualnych, a nawet szpitali w tzw. nowych państwach członkowskich, są kilkanaście razy niższe od kwot zasądanych w ramach odszkodowań i zadośćuczynień w państwach starej Europy. Nie należy oczekiwać, że powyższe problemy zostaną rozwiązane w krótkim czasie, jednak implementacja dyrektywy 2011/24/UE jest na pewno kolejnym krokiem na drodze do ich przezwyciężenia. Zwiększenie komplementarności usług zdrowotnych w regionach przygranicznych państw członkowskich także nie nastąpi szybko, głównie z uwagi na dużą odporność tej dziedziny prawa na działania UE i ogromną zależność od woli politycznej państw. Dopiero analiza raportów państw członkowskich na potrzeby sprawozdania z wykonania dyrektywy 2011/24/UE, które sporządzi komisja do dnia 25 października 2015 r., pozwoli na wysnucie kompletnych wniosków odnośnie do skali zjawiska mobilności w państwach członkowskich i perspektyw jej rozwoju³⁸.

³⁷ Sprawa C-286/82 i 26/83 *Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v. Ministero del Tesoro*, *op. cit.*; sprawa C-368/98, *op. cit.*, pkt 45; zob. komentarz do tego ostatecznego orzeczenia: A.P. van der Mei, *Cross-border access to healthcare and entitlement to complementary “Vanbraekel reimbursement”*, E.L.Rev. 2011, nr 36, s. 431 i n.

³⁸ Na mocy art. 20 dyrektywy 2011/24/UE sprawozdanie to zawierać ma w szczególności informacje dotyczące przepływów pacjentów, wymiaru finansowego mobilności pacjentów, wykonywania art. 7 ust. 9 i art. 8 oraz funkcjonowania europejskich sieci referencyjnych i krajowych punktów kontaktowych. W tym celu komisja dokonuje oceny systemów i praktyk stosowanych przez państwa członkowskie w świetle wy-mogów dyrektywy 2011/24 i innego ustawodawstwa unijnego dotyczącego mobilności pacjentów.

3. Projekty współpracy transgranicznej w obszarze ochrony zdrowia – stan obecny i perspektywy rozwoju

Wśród podstaw prawnych tego rodzaju współpracy wymienić należy różnorodne porozumienia dwustronne, wielostronne oraz instrumenty ponadnarodowego prawa UE. Często są to dwustronne umowy międzypaństwowe. Wśród tych o najdłuższej tradycji i jednocześnie najbardziej znaczących wyróżnia się: umowę z Undine z 1956 r. pomiędzy Jugosławią i Włochami. Została ona odziedziczona przez państwa powstałe w wyniku rozpadu Jugosławii i na długie lata uregulowała współpracę przygraniczną dotyczącą koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, na warunkach równie korzystnych, jak unijny system oparty na formularzu E111. W 1999 r. rząd Słowenii zawarł nowe umowy z Włochami i Austrią, dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w szczególności w odniesieniu do świadczeń medycznych dla pracowników migrujących w rejonach przygranicznych oraz dla miejscowej ludności³⁹. Należy zauważyć, że większość z tych umów ma na celu udzielanie pomocy medycznej w postaci konsultacji lub planowego leczenia bez potrzeby dopełnienia formalności wymaganych w związku z wykonaniem unijnych rozporządzeń o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; część dotyczy pomocy w sytuacjach nagłych.

Instytucje ubezpieczenia zdrowotnego państw członkowskich zawierają także umowy o współpracy między sobą, np. projekt *Integratie Zorg Op Maat (IZOM)*, realizowany w regionie Mozeli i Renu, obejmujący Belgię, Holandię i Niemcy, lub *TRANSCARD* w Hainaut w Belgii i Nord-Pas de Calais we Francji. Instytucje ubezpieczenia zdrowotnego często zawierają porozumienia bezpośrednio z zakładami opieki zdrowotnej innego państwa członkowskiego, np. brytyjski *National Health Service* współpracuje z belgijskimi szpitalami w ramach programów *Treating Patients Overseas* i *London Patient Choice*. Umowy o współpracy zawierają też same zakłady opieki zdrowotnej państw członkowskich, np. *L'Academisch Ziekenhuis Maastricht* w Holandii oraz *l'Universitatklinikum der RWTH d'Aix-la-Chapelle* w Niemczech. Współpraca toczy się także pomiędzy samorządami terytorialnymi państw członkowskich lub samorządem terytorialnym jednego państwa a zakładami opieki zdrowotnej lub instytucją ubezpieczenia zdrowotnego innego państwa członkowskiego, jak w wypadku *Belgisch-Nederlands GrensOverleg – BENEGO*⁴⁰.

Współpraca przygraniczna w dziedzinie ochrony zdrowia może być także realizowana przez europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej⁴¹, działające na podstawie

³⁹ M. Rosenmöller [et al.], *Patient mobility: the context and issues*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006, s. 13.

⁴⁰ M. Malczewska, *op. cit.*, s. 1062.

⁴¹ Zgodnie z rejestrem Komitetu Regionów, obecnie działa ich na terenie UE 54, por. Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT), których utworzenie zgłoszono Komitetowi Regionów

rozporządzenia (WE) nr 1082/2006⁴². Najbardziej reprezentatywnym przykładem współpracy w ramach tej formy prawnej jest działalność pierwszego i jak dotychczas jedyne go szpitala transgranicznego w Cerdanya⁴³ na podstawie umowy pomiędzy Narodowym Zakładem Ubezpieczeń Zdrowotnych Katalonii i Regionalną Agencją ds. Szpitali z Langwedocji-Rousillon⁴⁴.

W literaturze wyróżnia się regiony o długiej i dobrej tradycji transgranicznej współpracy w zakresie usług zdrowotnych⁴⁵, w szczególności przynależą one do tzw. starych państw członkowskich. O ścisłej współpracy można mówić pomiędzy Belgią i Holandią (Liège–Hermalle–sous–Argenteau–Maastricht, Reimst–Maastricht), Niemcami i Danią (Schleswig–Sudjutland), Szwecją i Finlandią (Kiruna–Enontekia, Vaasa–Umea, Ylitornio–Overtornea), Wielką Brytanią i Irlandią (Londonderry–Letterkenny–Belfast, Portadown–Monaghan–Navan–Newry)⁴⁶, Wielką Brytanią i Maltą, Szwecją i Danią (Ronne–Ystad, Malmo–Kopenhagen–Lund, Kopenhagen–Goteborg, Aarhus–Varberg–Halmstad), Estonią i Łotwą (Valga–Valka)⁴⁷, Włochami i Słowenią (Gorizia–Gorica), Włochami i Maltą (Rzym–Malta), Francją i Hiszpanią (Bayonne–San Sebastian, Bayonne–Pamplona, Saint–Gaudens–Lleida, Lavelanet–Mataro, Perpignan–Pulgercerda), Francją i Belgią (Tourcoing–Mouscron), Polską i Czechami (Nysa–Ołomuniec–Jasenik). Współpraca ta polega nie tylko na dostępie do konsultacji lekarskich oraz zabiegów operacyjnych, lecz także na usługach telemedycyny i medycyny ratunkowej, transporcie sanitarnym, wspólnym zakupie sprzętu, wymianie kadry oraz dobrych praktyk w dziedzinie zarządzania i jakości opieki zdrowotnej.

W nowych państwach członkowskich przygraniczna mobilność pacjentów, zapoczątkowana dopiero wraz z akcesją w 2004 r, a tym samym z wprowadzeniem Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego (EKUZ)⁴⁸, i z różnych przyczyn do czasu

Unii Europejskiej zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela, 15 czerwca 2015 r.

⁴² 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 2010/19 z 31.07.2006 r.

⁴³ www.hcerdanya.eu [dostęp: 8.12.2015]

⁴⁴ P. Harant, *Hospital cooperation across French borders*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006, s. 161 i n.

⁴⁵ M. Malczewska, *op. cit.*, s. 1063.

⁴⁶ J. Jamison, H. Legido-Quigley, M. McKee, *Cross-border care in Ireland*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006, s. 44.

⁴⁷ Por. M. Jesse, R. Kruuda, *Cross-border care in the north: Estonia, Finland and Latvia*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006, s. 33.

⁴⁸ To bezpłatna karta, która zapewnia dostęp do niezbędnych z medycznego punktu widzenia usług państwowej opieki zdrowotnej podczas tymczasowego pobytu w dowolnym z 28 państw członkowskich UE, w Islandii, Liechtensteinie, Norwegii i Szwajcarii na takich samych warunkach i w takiej samej cenie (czyli w niektórych krajach bezpłatnie) jak osobom ubezpieczonym w danym kraju. Karty są wydawane

implementacji dyrektywy w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej utrzymywała się na poziomie minimalnym⁴⁹. Polska dotychczas brała udział w jedynym projekcie EU–MED–EAST, finansowanym w ramach programu INTERREG, w latach 2004–2007, w Niemczech – na obszarze Brandenburgii, Saksonii, w Polsce – województwa lubuskiego i dolnośląskiego, w Czechach – kraju libereckiego i ujskiego. Program ten miał na celu utworzenie regionalnej, transgranicznej sieci powiązań w dziedzinie opieki zdrowotnej i społecznej z wybranymi nowymi państwami członkowskimi dla wprowadzenia trwałej, długoterminowej współpracy pomiędzy instytucjami systemu ochrony zdrowia oraz przekonanie mieszkańców regionu do korzystania z jej efektów. EU–MED–EAST miał umożliwić tym regionom rozwój innowacyjnych rozwiązań, będących odpowiedzią na pojawiające się w sektorze ochrony zdrowia wyzwania związane z rozszerzeniem UE, a także orzecznictwem unijnego Trybunału Sprawiedliwości. W ramach projektu działało pięć podsieci roboczych, z których dwie dotyczyły opieki medycznej. Podsieć „Transgraniczne świadczenia zdrowotne” zajmowała się kwestiami udostępniania i korzystania ze świadczeń zdrowotnych w innym państwie członkowskim. Podsieć „Transgraniczna profilaktyka zdrowotna” służyła wymianie informacji i doświadczeń, a także podejmowaniu wspólnych działań w zakresie oświaty i wychowania zdrowotnego, zwłaszcza zapobieganiu nałogom oraz chorobom zakaźnym⁵⁰.

Wnioski

Ocena dotychczasowej skali zjawiska mobilności pacjentów w regionach przygranicznych nie jest łatwa. Brakuje oficjalnych statystyk dla poszczególnych państw członkowskich i dla całej Unii odnośnie liczby pacjentów korzystających z transgranicznej

przez krajowy zakład ubezpieczenia zdrowotnego; zob. Decision No 189 of 18 June 2003 aimed at introducing a European health insurance card to replace the forms necessary for the application of Council Regulations (EEC) No 1408/71 and (EEC) No 574/72 as regards access to health care during a temporary stay in a Member State other than the competent State or the State of residence, OJ L 276 of 27.10.2003; Decision No 190 of 18 June 2003 concerning the technical specifications of the European health insurance card, OJ L 276 of 27.10.2003; Decision No 191 of 18 June 2003 concerning the replacement of forms E 111 and E 111 B by the European health insurance card, OJ L 276 of 27.10.2003.

⁴⁹ Na przykład w Polsce w ramach unijnego systemu koordynacji – na podstawie art. 26 ust. 1 u.ś.o.z. – Prezes NFZ wydaje średnio rocznie ok. 160 pozwoleń na leczenie za granicą; por. A. Rutecka, *Dostępność służby medycznej państw Unii Europejskiej dla obywatela polskiego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i polskiego sądownictwa administracyjnego oraz praktyki Narodowego Funduszu Zdrowia*, Palestra 2013, nr 9–10, s. 142; zaledwie 2% Estończyków korzysta w opieki zdrowotnej za granicą, z powodu wysokiego poziomu zadowolenia z krajowej służby zdrowia; por. M. Jesse, R. Kruuda, *op. cit.*, s. 28.

⁵⁰ M. Malczewska, *op. cit.*, s. 1063.

opieki medycznej⁵¹. Warto zauważyć, że z Projektu dyrektywy 2011/24/UE usunięto art. 18 dotyczący zobowiązania państw członkowskich do gromadzenia danych dla celów statystycznych i monitorowania. Pomimo zaleceń Komisji Europejskiej zawartych w sprawozdaniu w celu dokonania oceny wpływu dyrektywy 2011/24/UE na mobilność pacjentów⁵² państwa często nie prowadzą centralnego rejestru przybywających pacjentów zagranicznych⁵³. Na przykład w Hiszpanii odpowiedzialność za opiekę zdrowotną spoczywa na wspólnotach autonomicznych, natomiast w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach UE uczestniczy INSS (*Instituto Nacional de la Seguridad Social*) na poziomie centralnym, dodatkowo świadczeniodawcy prywatni niechętnie udzielają informacji na temat świadczonych usług, często na przeszkodzie przetwarzaniu i gromadzeniu tego typu danych stoi ochrona danych osobowych⁵⁴. To implikuje podstawowe pytanie, w jaki sposób polityczni decydenci odpowiedzialni za realizację krajowej polityki ochrony zdrowia powinni uwzględniać transgraniczną mobilność pacjentów w budżecie i planowaniu opieki szpitalnej skoro najczęściej nie dysponują nawet danymi liczbowymi co do skali zjawiska mobilności pacjentów? Dodatkowo, brakuje instytucjonalnych powiązań pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym, nawet w obszarze wymiany informacji, nie mówiąc już o przepływie dokumentacji medycznej. Z nielicznych i prowadzonych dotychczas w sposób bardzo nieskoordynowany statystyk wynika jednak, że mobilność pacjentów w UE, szczególnie w regionach przygranicznych, z roku na rok wzrasta. Rozwój rynku wewnętrznego, konsekwentne usuwanie barier w swobodnym przepływie usług implikują powstawanie coraz lepszych warunków dla transgranicznych mobilności, nawet w tych państwach członkowskich, które nie cieszą się ani długą, ani dobrą tradycją w tego rodzaju współpracy.

⁵¹ Na potrzeby dużych projektów, np. The Europe for Patients (e4p) 2004, UE Program Ramowy VI, zebrano następujące dane: 1140 pacjentów z Austrii oraz 1679 pacjentów z Włoch leczęło się w szpitalach Słowenii w latach 2000–2002 – w tym 80% w regionach przygranicznych, w wypadku pacjentów austriackich w 76% koszty pokryło ubezpieczenie społeczne, a w wypadku pacjentów włoskich zrefundowano tylko 36% ; znaczna ilość pacjentów korzysta z leczenia ambulatoryjnego, w latach 2000–2002 z leczenia stomatologicznego w Słowenii skorzystało 27 500 pacjentów z Austrii oraz 17 500 pacjentów z Włoch; por. T. Albrecht, R. Pribaković Brinovec, J. Stalč, *Cross-border care in the south: Slovenia, Austria and Italy*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006, s. 14-16.

⁵² COM (2014) 44 final, pkt 4.

⁵³ Często dane dotyczące mobilności pacjentów nie uwzględniają wskazania, czy świadczenia medyczne udzielane były w ramach rozporządzeń koordynacyjnych, umów bilateralnych między państwami czy współpracy regionalnej, por. COM (2014) 44 final, załącznik 1.

⁵⁴ M. Rosenmüller [et al.], *op. cit.*, s. 5; M. Rosenmüller, M. Lluch, *Meeting the needs of long-term residents in Spain*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006, s. 65.

Wykaz literatury

- Albrecht T., Pribaković Brinovec R., Stalč J., *Cross-border care in the south: Slovenia, Austria and Italy*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.
- Azzopardi Muscat N., Grech K., Cachia J.M., Xuereb D., *Sharing capacities – Malta and the United Kingdom*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.
- Bach-Golecka D., *Mobilny pacjent. Korzystanie z transgranicznej opieki zdrowotnej w prawie Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2015.
- Bach-Golecka D., *Pomiędzy solidarnością a wspólnym rynkiem. Uwagi na tle orzecznictwa ETS dotyczącego usług medycznych*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Biernat S., Dudzik S. (red.), *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Cabral P., *The internal market and the right to cross-border medical care*, *European Law Review* 2004, nr 29.
- Coheur A., *Hospital cooperation in border regions in Europe, practical experiences – perspectives. Free movement and cross-border cooperation in Europe: the role of hospitals and practical experiences in hospitals*, HOPE Conference and Workshop. Luxembourg, Entente des hôpitaux luxembourgeois. Proceedings, June 2003.
- Enchelmaier S., *Always at your service (within limits): the ECJ's case law on article 56 TFEU (2006-11)*, „*European Law Review*” 2011, no 36.
- Giesen R., *Case C-120/95, Nicolas Decker v. Caisse de maladie des employés privés, Judgement of 28 April 1998, [1998] ECR I-1831; Case C-158/96, Raymond Koll v. Union des caisses de maladie, Judgement of 28 April 1998, [1998] ECR I 1935*, „*Common Market Law Review*” 1999, nr 4.
- Glinos I.A., Baeten R., Boffin N., *Cross-border contracted care in Belgian hospitals*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006
- Gronden J.W. [et al.], *Health Care and EU law*, Springer, Hague 2011.
- Hancher L., Sauter W., *One step beyond? From Sodemare to Docmorris: EU's freedom of establishment case law concerning healthcare*, „*Common Market Law Review*” 2010, nr 47.
- Harant P., *Hospital cooperation across French borders*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.

- Harant P., Hastert M., Scheres J., *Hospital Co-operation in Border Regions in Europe*, Leuven, HOPE, Standing Committee of the Hospitals of the European Union, 2003.
- Hatzopoulos V.G., *Is it healthy to have an EU health law?*, „European Law Review” 2005, nr 30.
- Hatzopoulos V.G., *Killing National Health and insurance systems but healing patients? The European Market for health care services after the judgments of the ECJ in Vanbraekel and Peerbooms*, „Common Market Law Review” 2002, nr 39.
- Hatzopoulos V.G., Do T.U., *The case law of the ECJ concerning the free provision of services: 2000–2005*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43.
- Jamison J., Legido-Quigley H., McKee M., *Cross-border care in Ireland*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.
- Jesse M., Kruuda R., *Cross-border care in the north: Estonia, Finland and Latvia*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.
- Kaczorowska A., *A Review of the Creation by the European Court of Justice of the Right to Effective and Speedy Medical Treatment and its Outcomes*, „European Law Journal” 2006, nr 12.
- Kapko M., *Swoboda przemieszczania się pacjentów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 7.
- Kielbasa M., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na systemy opieki zdrowotnej państw członkowskich*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo UE a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Klaffkowska-Waśniowska K., *Przegląd orzecznictwa TS w zakresie swobody świadczenia usług z 2010 r. (cz. I i II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 4 i 6.
- Lach D., *Transgraniczna opieka zdrowotna – pomiędzy harmonizacją a ujednoczeniem*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 12.
- Lewalle H., *A great diversity of tools for cross-border cooperation. Free movement and cross-border cooperation in Europe: the role of hospitals and practical experiences in hospitals*, HOPE Conference and Workshop, Luxembourg, Entente des hôpitaux luxembourgeois. Proceedings, June 2003.
- Malczewska M., *Artykuł 168, Tytuł XIV, Zdrowie publiczne*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. T. 2, (Art. 90-222)*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Van der Mei A.P., *Cross-border access to healthcare and entitlement to complementary “Vanbraekel reimbursement”*, „European Law Review” 2011, nr 36.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej: analiza ustawodawstwa unijnego i jego implikacje dla Polski*, Warszawa 2002.

- Murphy C., *An effective right to cross-border healthcare? On patients, primacy and procedural autonomy: comment on Elchinov*, "European Law Review" 2011, nr 36.
- Nebling T., Schemken H.-W., *Cross-border contracting: the German experience*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.
- Nedwick C., *Citizenship, free movement and health care: cementing individual rights by corroding social solidarity*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43.
- Roberts S., *A short history of social security coordination*, [w:] Y. Jorens (ed.), *50 years of Social Security Coordination: Past – Present – Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.
- De la Rosa S., *The directive on cross-border healthcare or the art of codifying complex case law*, „Common Market Law Review” 2012.
- Rosenmüller M. [et al.], *Patient mobility: the context and issues*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.
- Rosenmüller M., Lluch M., *Meeting the needs of long-term residents in Spain*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.
- Rutecka A., *Dostępność służby medycznej państw Unii Europejskiej dla obywatela polskiego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i polskiego sądownictwa administracyjnego oraz praktyki Narodowego Funduszu Zdrowia*, „Palestra” 2013, nr 9–10.
- Saganek P., *Dostęp do usług medycznych w innych państwach członkowskich w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Przegląd Prawa Europejskiego i Międzynarodowego” 2008, nr 2.
- Scaramagli S. [et al.], *Health care for tourists in the Veneto region*, [w:] M. Rosenmoller, M. Mekce, R. Baeten (ed.), *Patient Mobility in the European Union. Learning from experience*, Copenhagen 2006.
- Ślebza K., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Watson F., *Social Security Law of the European Communities*, Mansell Publishing Watson, London 1980.
- Włodarczyk W.C., Kowalska I., Mokrzycka A., *Szkice z polityki zdrowotnej Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

prof. UW dr hab. Lidia Klat-Wertelecka

Instytut Nauk Administracyjnych

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych

Streszczenie: Dla obszarów przygranicznych bardzo duże znaczenie ma współpraca organów w zakresie dochodzenia należności pieniężnych o charakterze publicznym. Współdziałanie to polega na udzieleniu przez polskie organy administracji publicznej pomocy prawnej organowi obcego państwa oraz na korzystaniu przez te organy z pomocy organów innych państw. Podstawę prawną współpracy stanowi Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz. Urz. UE L 84, s. 1) oraz ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 z późn. zm.).

Przyjęty model współdziałania między państwami UE służy ochronie interesów finansowych państw członkowskich oraz zapewnieniu właściwego działania jednolitego rynku. Krajowe ustawodawstwo egzekucyjne pozostaje przy tym autonomiczne w zakresie sposobu prowadzenia egzekucji należności pieniężnych o charakterze publicznym.

Słowa kluczowe: współdziałanie organów, należności publiczne, egzekucja administracyjna, pomoc prawna, tytuł wykonawczy.

Cross-border Co-operation in the Recovery of Public-law Claims

Abstract: Co-operation between the authorities in the pursuit of public-law claims is a thing of great significance to border areas. The essence of that co-operation is for Polish public-administration authorities to give legal assistance to foreign authorities and to receive such assistance from foreign authorities; the legal basis is found in the Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures (OJ L 84/1) and in the Polish Act of 11 October 2013 on the Mutual Assistance for the Recovery of Taxes, Customs Duties and Other Financial Debts (Polish Journal of Laws: Dz. U. 2013.1289 as amended).

The purpose of the co-operation model adopted among EU member states is to better safeguard the financial interests of the member states whilst ensuring the proper functioning of the single market. At the same time, the autonomy of the national rules set out in the implementing legislation is preserved with regard to the means and measures and the procedure involved in the recovery of pecuniary debts of public-law origin.

Key words: co-operation, public-law claims, administrative enforcement, legal assistance, executory entitlement.

1. Podstawy prawne współpracy transgranicznej

Dla obszarów przygranicznych bardzo duże znaczenie ma współpraca w zakresie dochodzenia należności pieniężnych o charakterze publicznym. Współdziałanie to polega na udzieleniu pomocy prawnej przez polskie organy administracji publicznej organowi obcego państwa albo na korzystaniu przez te organy z pomocy organów obcego państwa¹. Tego rodzaju działania, podejmowane w celu przymusowego wykonania obowiązków publicznoprawnych, nazywane są w nauce egzekucją administracyjną z obcych tytułów w polskim systemie prawnym oraz egzekucją polskich tytułów egzekucyjnych w innym systemie prawnym². Funkcją takich rozwiązań jest ochrona interesów finansowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zapewnienie właściwego działania jednolitego rynku³.

Podstawę prawną do podejmowania współpracy transgranicznej stanowi dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń⁴, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 1189/2011 z dnia 18 listopada 2011 r., ustalające szczegółowe przepisy dotyczące niektórych przepisów dyrektywy Rady 2010/24/UE⁵, oraz ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych⁶, za pomocą której dokonano wdrożenia tej dyrektywy. Dochodzenie oraz zabezpieczenie należności pieniężnych państw członkowskich (tzn. państw będących członkami Unii Europejskiej innych niż Rzeczpospolita Polska) lub państw trzecich (tzn. państw niebędących członkami UE) odbywa się w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷. W sprawach dotyczących wzajemnej pomocy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸.

¹ T. Jędrzejewski, *Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 288.

² B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2013, s. 512.

³ P. Przybysz, *Wzajemna pomoc państw członkowskich Unii Europejskiej w dochodzeniu niektórych należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej (uwagi w związku z dziesięcioleciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej)*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014, s. 591.

⁴ Dz. Urz. UE L 84/1 z 31.03.2010 r. Na temat pogłębiania współpracy między państwami członkowskimi UE zob. A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 331–334.

⁵ Dz. Urz. UE L 302/16 z 19.11.2011 r. Rozporządzenie określa zasady wdrożenia dyrektywy.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 z późn. zm., zwana: u.w.p.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm., zwana: ustawą egzekucyjną lub u.p.e.a.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

Do czasu wejścia w życie ustawy o wzajemnej pomocy współdziałanie z obcym państwem przy dochodzeniu należności pieniężnych było uregulowane w dziale I, rozdziale 7 ustawy egzekucyjnej zatytułowanym „Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych”⁹ (art. 66a–66zp). Współdziałanie polskich organów egzekucyjnych z organami obcych państw obejmowało: 1) udzielanie informacji, 2) powiadomienie zainteresowanego podmiotu o piśmie, orzeczeniu lub innym dokumencie jego dotyczącym, 3) prowadzenie egzekucji lub dokonanie zabezpieczenia należności pieniężnych. Polskim organem wykonującym współdziałanie był minister właściwy do spraw finansów publicznych, działający – w razie wystąpienia do obcego państwa – jako organ wnioskujący, a w wypadku realizacji współdziałania na wniosek obcego państwa – jako organ wykonujący¹⁰. Wniosek o udzielenie informacji kierowany przez ministra finansów do obcego państwa mógł dotyczyć: 1) zobowiązanego, 2) innego podmiotu zobowiązanego do uregulowania należności pieniężnej, jeżeli polski porządek prawny przewidywał odpowiedzialność innych osób za obowiązki zobowiązanego, 3) podmiotów, w których posiadaniu znajdowało się mienie należące do tych podmiotów. Polski organ dostarczał, na wniosek obcego państwa, wszelkie informacje, które mogły być użyteczne lub potrzebne temu państwu w dochodzeniu należności pieniężnych.

W dniu 21 listopada 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, która wprowadziła znaczące zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Na jej podstawie zostały wydane rozporządzenia wykonawcze:

- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie wzorów wniosków o udzielenie pomocy kierowanych do państw trzecich, zaktualizowanego tytułu wykonawczego, zagranicznego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia¹¹,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie wyznaczenia centralnego biura łącznikowego¹²,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie sposobu sporządzania wniosków o udzielenie pomocy kierowanych do państw

⁹ Na ten temat: P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 233–257.

¹⁰ Zob. E. Cisowska-Sakrajda, *Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 223–224.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1356.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1296.

członkowskich, jednolitych formularzy służących do powiadomienia i jednolitych tytułów wykonawczych¹³.

Z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w 2013 r. została wykreślona regulacja współdziałania z obcym państwem (uchylony został art. 1 pkt 3 oraz w dziale I rozdział 7, art. 66a–66zp u.p.e.a.). Dla zapewnienia sprawnej transgranicznej egzekucji w art. 5 § 3 u.p.e.a. zostały wprowadzone ograniczenia stosowania przepisów dotyczących wierzyciela. W postępowaniu egzekucyjnym wszczętym na wniosek państwa członkowskiego lub państwa trzeciego nie stosuje się obecnie przepisów regulujących prawa i obowiązki wierzyciela, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub przepisy ustawy stanowią inaczej. Możliwy jest także zwrot podania podmiotowi, który je wniósł. Zgodnie z nową regulacją zawartą w art. 17a u.p.e.a. w wypadku wniesienia podania, z którego wynika, że organem właściwym w sprawie jest organ państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, podlega ono zwrotowi wnoszącemu podanie wraz z pouczeniem, że w sprawie będącej przedmiotem podania wnoszący powinien wnieść podanie do organu właściwego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie. Zwrot podania następuje w formie postanowienia, na które służy zażalenie.

W ustawie egzekucyjnej pojawiły się także nietypowe rozwiązania prawne, takie jak: możliwość przyznania ulgi w spłacie należności przez organ egzekucyjny oraz odsłanie do odpowiedniego stosowania ordynacji podatkowej¹⁴. Zgodnie z art. 71 c u.p.e.a. organ egzekucyjny na wniosek zobowiązanego może, w drodze decyzji, odroczyć termin zapłaty należności pieniężnych albo rozłożyć na raty zapłatę należności pieniężnych dochodzonych na podstawie jednolitego tytułu wykonawczego albo zagranicznego tytułu wykonawczego wraz z odsetkami naliczonymi zgodnie z przepisami działu III ustawy – Ordynacja podatkowa. Do udzielania tego rodzaju ulg stosuje się odpowiednio przepisy działów III i IV Ordynacji podatkowej. Ulgi w spłacie należności pieniężnych mogą być podstawą do zawieszenia trwającego postępowania egzekucyjnego, zgodnie z art. 56 § 1 pkt 1 u.p.e.a.

Z przedstawionych przepisów wynika, że obecnie transgraniczne współdziałanie w sprawie dochodzenia należności o charakterze publicznym reguluje ustawa o wzajemnej pomocy i odpowiednio stosowane przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej¹⁵.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1295.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.

¹⁵ Dział VIIA (art. 305a–305o) Ordynacji podatkowej normuje tryb wymiany informacji podatkowych z innymi państwami. Szerzej: R. Mastalski, *Komentarz do działu VIIA*, [w:] B. Adamiak [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2013*, Wrocław 2013, s. 1221–1241.

Przepisy ustaw stosują polskie organy egzekucyjne, natomiast nie są one stosowane przez organy egzekucyjne obcych państw. Organy innych państw stosują prawo swojego państwa i pod tym kątem oceniana jest prawidłowość dokonywanych czynności egzekucyjnych¹⁶.

2. Należności publicznoprawne jako przedmiot egzekucji administracyjnej

Przedmiotem administracyjnego postępowania egzekucyjnego są obowiązki o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym. Artykuł 2 ustawy o wzajemnej pomocy określa rodzaje należności publicznoprawnych państwa będącego członkiem UE podlegających egzekucji administracyjnej. Ustawę stosuje się do następujących należności pieniężnych:

- 1) podatków i należności celnych pobieranych przez Rzeczpospolitą Polską, państwo członkowskie lub w ich imieniu przez ich jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym organy lokalne, lub w imieniu tych jednostek lub organów, a także w imieniu Unii Europejskiej;
- 2) refundacji, interwencji i innych środków stanowiących część całkowitego lub częściowego systemu finansowania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w tym kwot należnych w związku z tymi działaniami;
- 3) opłat i innych należności pieniężnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku Unii Europejskiej dla sektora cukru;
- 4) kar, grzywien, opłat i dopłat administracyjnych związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa wyżej, nałożonych przez organy właściwe do pobierania podatków i należności celnych lub właściwe do prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących podatków i należności celnych lub potwierdzonych przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek organów właściwych w sprawie podatków i należności celnych;
- 5) opłat za zaświadczenia i podobne do zaświadczeń dokumenty wydane w postępowaniach administracyjnych w sprawie wymienionych należności pieniężnych;
- 6) odsetek i kosztów związanych z tymi należnościami pieniężnymi, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc.

Egzekucji administracyjnej podlegają również należności przekazane na taką drogę egzekucji na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 pkt 7 u.w.p. i art. 2 § 1 pkt 9 u.p.e.a.). W dwóch

¹⁶ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 235.

ustawach widoczny jest taki sam zakres przedmiotowy stosowania przepisów. Brzmienie art. 2 ustawy o wzajemnej pomocy jest zbieżne z treścią art. 2 § 1 pkt 8 i 9 ustawy egzekucyjnej.

3. Polski, czeski i niemiecki model egzekucji administracyjnej

W Polsce, Czechach i w Niemczech obowiązuje podobny model egzekucji, w którym przepisy przyznają organom administracji publicznej prawo stosowania środków przymusu państwowego. W systemach prawnych tych państw administracja publiczna ma prawo przymusowej realizacji swoich aktów bez zwracania się o pomoc do sądu. Niemiecka ustawa federalna z dnia 27 kwietnia 1953 r. o egzekucji administracyjnej¹⁷ zawiera przepisy normujące stosowanie przymusu administracyjnego w postaci egzekucji, zarówno w stosunku do obowiązków pieniężnych, jak i niepieniężnych. Ustawa ta dzieli się na cztery części. Pierwsza część, zatytułowana „Wykonanie obowiązków”, normuje ogólne założenia egzekucji administracyjnej (zakres przedmiotowy ustawy, pojęcie zobowiązanego, właściwość organów egzekucyjnych, przesłanki warunkujące wszczęcie postępowania egzekucyjnego). Część druga pt. „Egzekwowanie obowiązków podejmowania czynności, zaniechania lub znoszenia” określa przesłanki dopuszczalności stosowania przymusu administracyjnego (*Zulässigkeit des Verwaltungszwanges*), środki egzekucyjne (wykonanie zastępcze, grzywna, przymus bezpośredni), zasady ich stosowania oraz środki prawne służące ochronie podmiotów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trzecia część ustawy dotyczy kosztów, a czwarta zawiera przepisy przejściowe i końcowe. Ustawa federalna o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym ma charakter ramowy. Obowiązują także ustawy związkowe, które albo szczegółowo regulują egzekucję stosowaną przez władze lokalne, albo zawierają odesłania do ustawy federalnej. Poszczególne niemieckie landy mają bowiem własne akty normatywne regulujące szczegółowo administracyjne postępowanie egzekucyjne (np. ustawa z dnia 16 maja 2013 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dla Brandenburgii¹⁸).

W Czechach przepisy dotyczące egzekucji administracyjnej są częścią ustawy z dnia 24 czerwca 2004 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁹ (część druga, rozdział XI – Hlava XI, § 103–129 „Exekuce”). Regulacja prawna postępowania wykonawczego jest skromna, obejmuje dwadzieścia siedem paragrafów. Czeskie organy administracji publicznej mają prawo stosować przymus w celu wykonania decyzji administracyjnej, nakładającej obowiązek pieniężny albo niepieniężny. Najobszerniejszą regulacją jest

¹⁷ Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27. April 1953, BGBl. I, S. 157 (VwVG).

¹⁸ Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg (VwVGBbg), GVBl.I/13.

¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb. Spravní řád.

polska ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, licząca ponad dwieście artykułów.

We wszystkich wymienionych ustawach podobna jest konstrukcja postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej, zakres stosowania przepisów, pozycja podmiotów²⁰ postępowania i przewidziane środki egzekucyjne. Egzekucja nie jest obowiązkowym stadium po administracyjnym postępowaniu orzekającym. Ma ona charakter fakultatywny²¹, nie zawsze jest stosowana, zobowiązany może bowiem wykonać obowiązek dobrowolnie.

Pojęcie postępowania egzekucyjnego należy odróżnić od pojęcia egzekucji administracyjnej. Pojęcie postępowania egzekucyjnego wynika z art. 1 u.p.e.a., określającego zakres obowiązywania polskiej ustawy. Zgodnie z art. 1 pkt 2) u.p.e.a. należy uznać, że postępowanie egzekucyjne to „prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania [...] obowiązków, o których mowa w art. 2” (pieniężnych i niepieniężnych). Z wyróżnienia w art. 1 w odrębnych punktach – postępowania wierzyciela i postępowania organu egzekucyjnego – wynika, że postępowanie wierzyciela nie wchodzi w zakres postępowania egzekucyjnego, ale stanowi etap czynności przedegzekucyjnych. Należy uznać, że postępowanie egzekucyjne jest prawnie zorganizowanym ciągiem czynności organu egzekucyjnego i innych podmiotów, mającym na celu realizację obowiązku, określonego w tytule egzekucyjnym, przy zastosowaniu prawnych środków przymusu. Egzekucja oznacza natomiast etap stosowania przez umocowane ustawowo organy egzekucyjne środków przymusu państwowego w celu wykonania obowiązku. Pojęcie „postępowania egzekucyjnego” wskazuje na aspekt procesowy stosowania przymusu egzekucyjnego, natomiast pojęcie „egzekucji administracyjnej” na jego aspekt materialny²².

W klasycznym modelu administracyjnego postępowania egzekucyjnego jego wszczęcie następuje na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego (art. 26 § 1 u.p.e.a.), a w przypadku gdy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym – wszczyna on postępowanie z urzędu – na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego (art. 26 § 4 u.p.e.a.). Złożenie wniosku o wszczęcie postępowania jest jedną z przesłanek wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Prawna skuteczność tego wniosku jest uzależniona od spełnienia drugiej przesłanki, tj. od istnienia podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej, którą stanowi

²⁰ W ustawach tych podobna jest koncepcja zobowiązanego, będącego podmiotem, który nie wykonał w terminie obowiązku pieniężnego lub niepieniężnego; zob. M. App, A. Wettlaufer, *Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 1997, s. 38.

²¹ S. Kadečka, *Správní exekuce*, [w:] S. Skulová [et al.], *Správní právo procesní*, Plzeň 2012, s. 293.

²² Szerzej: L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, z. IX, s. 11–24.

wystawiony przez wierzyciela tytuł wykonawczy. Dopiero zatem złożenie wniosku i tytułu wykonawczego daje podstawę do wszczęcia postępowania przez organ egzekucyjny. Wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego i tytuł wykonawczy tworzą jedną czynność procesową wierzyciela²³. Natomiast wszczęcie egzekucji, rozumianej jako etap zastosowania środków egzekucyjnych, następuje z chwilą: „1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręzeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego” (art. 26 § 5 u.p.e.a.). Należy odróżnić zatem dzień wszczęcia postępowania egzekucyjnego od dnia wszczęcia egzekucji administracyjnej.

4. Polskie organy udzielające pomocy organom innych państw

Zadania z zakresu wzajemnej pomocy wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, centralne biuro łącznikowe (dalej też CBŁ), wierzyciel, naczelnik urzędu skarbowego i organ egzekucyjny. Minister finansów sprawuje nadzór nad realizacją zadań związanych z wzajemną pomocą, zawiera z państwami członkowskimi porozumienia w zakresie wzajemnej pomocy, organizuje i koordynuje kontakty z organizacjami międzynarodowymi, państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską, informuje Komisję Europejską o wyznaczeniu centralnego biura łącznikowego oraz biura łącznikowego. Minister przekazuje także Komisji Europejskiej, do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o liczbie wniosków o udzielenie pomocy oraz o wysokości należności pieniężnych, które były przedmiotem wniosków oraz należności pieniężnych, które zostały wyegzekwowane.

Za kontakty z państwami członkowskimi UE jest odpowiedzialne centralne biuro łącznikowe. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 6 listopada w sprawie wyznaczenia centralnego biura łącznikowego do realizacji zadań tego biura została wyznaczona Izba Skarbowa w Poznaniu. Do zadań CBŁ należy weryfikowanie i przekazywanie państwom członkowskim wniosków o udzielenie pomocy, weryfikowanie i przekazywanie naczelnikom urzędów skarbowych i organom egzekucyjnym takich wniosków, udzielanie informacji na wniosek państw członkowskich, przekazywanie innych dokumentów, informacji i wniosków związanych z realizacją wzajemnej pomocy, tłumaczenie przekazywanych informacji, wniosków i dokumentów oraz sporządzanie zarządzeń zabezpieczenia i zagranicznych tytułów wykonawczych.

²³ B. Adamiak, *Postępowanie egzekucyjne przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 18–19.

Ustawa o wzajemnej pomocy wyznacza także obowiązki polskich wierzycieli i organów egzekucyjnych. Naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podmiotu, którego dotyczy wniosek, realizuje wniosek o powiadomienie otrzymany od państwa członkowskiego lub państwa trzeciego (art. 15 ust. 2 u.w.p.). Informację o przewidywanym zwrocie podatku, nadpłaty podatku lub należności celnych, pochodzącą od państwa członkowskiego, centralne biuro łącznikowe przekazuje właściwemu miejscowo organowi egzekucyjnemu, tzn. naczelnikowi urzędu skarbowego, organowi gminy miejskiej lub dyrektorowi izby celnej.

5. Zakres i warunki formalne wzajemnej pomocy transgranicznej

Pomoc w zakresie egzekwowania należności publicznoprawnych obejmuje kilka form działania, takich jak: udzielenie informacji organom innego państwa, powiadomienie (oznaczające doręczenie decyzji, postanowienia, orzeczenia lub innego dokumentu zgodnie z przepisami o doręczeniach w postępowaniu administracyjnym), zabezpieczenie należności, występowanie o odzyskanie należności pieniężnych w innym państwie UE i ich rozliczanie. Należy zauważyć, że przepisy ustawy o wzajemnej pomocy regulują jedynie przesłanki wnoszenia wniosku o udzielenie pomocy i innych dokumentów oraz ogólne zasady realizacji wniosku, natomiast charakter postępowania prowadzącego do realizacji tego wniosku regulują przepisy państwa udzielającego pomocy²⁴.

Tryb udzielania pomocy jest wyłącznie wnioskowy²⁵. Wniosek o udzielenie pomocy może dotyczyć więcej niż jednej należności pieniężnej, jeżeli są one należne od tego samego podmiotu. Ustawa o wzajemnej pomocy wprowadziła ograniczenia kwotowe i czasowe w zakresie współdziałania z obcym państwem. Dochodzona wysokość należności pieniężnej lub łączna wysokość kilku należności pieniężnych (przeliczona na euro według kursu ostatnio ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przed dniem wysłania wniosku) nie może być niższa niż 1500 euro, a w dniu sporządzenia pierwszego wniosku o udzielenie pomocy nie upłynęło 5 lat (licząc od dnia upływu terminu płatności należności pieniężnych).

Wnioski i tytuły wykonawcze są sporządzane według ustalonych wzorów, dających możliwość przetwarzania danych w nich zawartych. Stosowanie gotowych formularzy

²⁴ T. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 289.

²⁵ Wyjątek wynika z art. 64 u.w.p., zgodnie z którym „W przypadku przewidywanego zwrotu: 1) podatku, 2) nadpłaty podatku – z wyłączeniem podatku od towarów i usług, 3) należności celnych – podmiotowi mającemu siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie członkowskim organ podatkowy lub celny właściwy w sprawie zwrotu może przekazać przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej informację o przewidywanym zwrocie do właściwego państwa członkowskiego. Przekazywanie informacji może odbywać się z wykorzystaniem wniosków o udzielenie pomocy”.

niewątpliwie upraszcza tryb udzielania wzajemnej pomocy przez państwa graniczące ze sobą. Z wnioskiem o udzielenie pomocy przez państwo członkowskie występuje – odpowiednio – organ egzekucyjny lub wierzyciel. Przesyłanie wniosków i innych dokumentów odbywa się przy użyciu systemu teleinformatycznego lub środków komunikacji elektronicznej albo drogą pocztową (jeśli ze względów technicznych wykorzystanie komunikacji elektronicznej nie jest możliwe). Wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów w postępowaniu egzekucyjnym niewątpliwie przyczynia się do usprawnienia transgranicznej egzekucji administracyjnej.

Przy współdziałaniu organów różnych państw istotne są ustalenia dotyczące języka przesyłanych dokumentów. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.w.p. wniosek o udzielenie pomocy, jednolity formularz służący do powiadomienia, jednolity tytuł wykonawczy, zaktualizowany tytuł wykonawczy lub zarządzenie zabezpieczenia albo pierwotny tytuł wykonawczy dołączony do wniosku o podjęcie środków zabezpieczających należności pieniężne przesyła się do państwa członkowskiego lub państwa trzeciego w języku urzędowym państwa, które ma udzielić pomocy, albo w języku uzgodnionym zgodnie z art. 32 u.w.p. Centralne biuro łącznikowe tłumaczy dokument na język urzędowy państwa, które ma udzielić pomocy, albo na język uzgodniony, jeżeli jest to konieczne. Minister finansów publicznych może w drodze porozumienia z państwem członkowskim uzgodnić inny język niż język urzędowy tego państwa, w którym będzie sporządzony wniosek o udzielenie pomocy, formularz powiadomienia oraz jednolity tytuł wykonawczy.

Możliwa jest zmiana i wycofanie wniosku o odzyskanie należności pieniężnych. Centralne biuro łącznikowe może także odmówić współdziałania z innym państwem w przypadku niespełnienia warunków udzielenia wzajemnej pomocy i wskazać przyczyny odmowy. Odmowa powinna być przekazana niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia otrzymania wniosku o udzielenie pomocy.

6. Tytuł wykonawczy jako podstawa postępowania egzekucyjnego w administracji

Sprawności i przejrzystości postępowania egzekucyjnego służy wprowadzenie określonych kategorii tytułów wykonawczych. Przepisy ustawy egzekucyjnej i ustawy o wzajemnej pomocy normują następujące rodzaje tytułów wykonawczych: pierwotny, ponowny, dalszy, zmieniony, jednolity i zagraniczny tytuł wykonawczy. Pierwotny tytuł wykonawczy to pierwszy tytuł wystawiony w sprawie egzekucyjnej, stwierdzający istnienie i wymagalność obowiązku. Jeśli nie wystąpią przesłanki do zmiany aktu będącego podstawą egzekucji w odrębnym postępowaniu weryfikacyjnym ani np. zbieg

egzekucji, to pierwotny tytuł będzie jedynym tytułem dopuszczonym do realizacji w postępowaniu egzekucyjnym. Jednolity tytuł wykonawczy definiuje art. 1a pkt 4c u.p.e.a. jako dokument państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 3 ustawy o wzajemnej pomocy. Zgodnie z art. 3 pkt 4 u.w.p. jednolity tytuł to dokument wystawiony przez organ egzekucyjny albo państwo członkowskie, dołączony do wniosku o odzyskanie należności pieniężnych, pobieranych przez Rzeczpospolitą Polską, państwo członkowskie lub w ich imieniu. Natomiast zagraniczny tytuł to dokument określony w przepisach ustawy o wzajemnej pomocy (m. in. w art. 101 i 102 u.w.p.). Zagraniczny tytuł wykonawczy związany jest z procedurą udzielania pomocy na wniosek państwa obcego. Na wniosek o odzyskanie należności pieniężnych pochodzący od państwa członkowskiego lub państwa trzeciego centralne biuro łącznikowe sporządza zagraniczny tytuł wykonawczy (art. 101 u.w.p.). Treść zagranicznego tytułu wykonawczego powinna być zgodna z treścią pierwotnego tytułu wykonawczego. Elementy zagranicznego tytułu wykonawczego określa art. 102 ust. 2 u.w.p., zgodnie z którym dokument ten powinien zawierać co najmniej: nazwę i adres siedziby lub inne dane dotyczące organu lub urzędu występującego z wnioskiem o odzyskanie należności pieniężnych, imię i nazwisko lub nazwę podmiotu, adres zamieszkania lub siedziby oraz inne posiadane dane niezbędne do identyfikacji podmiotu, określenie rodzaju i wysokości należności pieniężnych wyrażonych w złotych²⁶ oraz okresu, którego dotyczą należności pieniężne, oznaczenie pierwotnego tytułu wykonawczego, klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu zagranicznego tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej.

W toku postępowania egzekucyjnego może być sporządzony zmieniony tytuł wykonawczy ze względu na zmianę egzekwowanej należności pieniężnej, zgodnie z art. 52 u.w.p. Zmiana tytułu egzekucyjnego, czyli aktu, z którego wynika obowiązek, tzn. wydanie decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia zmieniającego wysokość należności pieniężnych objętych jednolitym tytułem wykonawczym, wymaga zmiany przez organ egzekucyjny wniosku o odzyskanie należności i sporządzenia zmienionego jednolitego tytułu wykonawczego. Nie prowadzi to do umorzenia postępowania egzekucyjnego, ale do jego kontynuowania. Takie konsekwencje prawne przewiduje art. 28 c u.p.e.a., zgodnie z którym w przypadku skierowania do organu egzekucyjnego zmienionego tytułu wykonawczego, zmienionego jednolitego tytułu wykonawczego lub

²⁶ WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 marca 2015 r. (ISA/OI 78/15, CBOSA) podkreślił, że „Zaktualizowany tytuł wykonawczy, w oparciu o który wystawiono zagraniczny tytuł wykonawczy, określa zapłatę kwoty wyrażonej w koronach norweskich. Wbrew wymogom powołanej ustawy zaktualizowany tytuł wykonawczy nie określał wysokości należności pieniężnych, wyrażonej w złotych. W konsekwencji nie można uznać, że treść zagranicznego tytułu wykonawczego jest zgodna z treścią pierwotnego tytułu wykonawczego. Ustawa o wzajemnej pomocy nie przyznaje organowi prawa do przeliczenia we własnym zakresie należności pieniężnych, wyrażonej walucie państwa, w tym przypadku w koronach norweskich, na złote polskie”.

zmienionego zagranicznego tytułu wykonawczego, dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy, a uprzednio wszczęta egzekucja administracyjna jest kontynuowana przez realizację zastosowanych środków egzekucyjnych oraz stosowanie kolejnych środków egzekucyjnych.

Należy podkreślić, że jednolity tytuł wykonawczy pochodzący od organu innego państwa jest bezpośrednio stosowany w państwie udzielającym pomocy. Dokument niemiecki lub czeski będący podstawą egzekucji nie podlega zatwierdzeniu, uzupełnieniu ani zastąpieniu (zgodnie z art. 74 u.w.p.).

Przyjęty model współdziałania między państwami UE służy efektywności egzekucji przez poszerzenie zakresu pomocy, rozbudowanie struktury podmiotów odpowiedzialnych za jej udzielanie, modyfikację form współpracy oraz sprecyzowanie praw i obowiązków podmiotów postępowania. Krajowe ustawodawstwo egzekucyjne pozostaje przy tym autonomiczne²⁷ w zakresie sposobu prowadzenia egzekucji należności pieniężnych o charakterze publicznym.

Literatura

- Adamiak B., *Postępowanie egzekucyjne przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2013.
- App M., Wettlaufer A., *Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 1997.
- Cisowska-Sakrajda E., *Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Jędrzejewski T., *Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013.
- Kadečka S., *Správní exekuce*, [w:] S. Skulová [et al.], *Správní právo procesní*, Plzeň 2012.
- Klat-Wertelecka L., *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, z. IX, s. 11–24.
- Mastalski R., *Komentarz do działu VIIa*, [w:] B. Adamiak [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2013*, Wrocław 2013.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Przybysz P., *Wzajemna pomoc państw członkowskich Unii Europejskiej w dochodzeniu niektórych należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej (uwagi w związku*

²⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp z dnia 2 lipca 2015 r., II SA/Go 295/15, CBOSA.

z dziesięcioleciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej), [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014.

Skoczylas A., [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014.

Heike Grassl

Docent na kierunku Podatki i Administracja Finansów Państwowych
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Meißen (FHSV)

Zwischenstaatlicher Auskunftsaustausch in Steuersachen

Międzynarodowa wymiana informacji w sprawach podatkowych

Streszczenie: Początkowo międzynarodowa wymiana informacji podatkowych była wyłącznie przedmiotem między państwowych umów bilateralnych, zaś współcześnie ważnych impulsów dostarcza OECD. Po 2018 r. nastąpi automatyczna wymiana informacji w sprawie kont finansowych pomiędzy 61 państwami wedle standardów OECD. Na poziomie UE obowiązuje od 2014 r. dyrektywa w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania. Wymiana informacji odbywa się za pośrednictwem centralnych biur łącznikowych. Bariery językowe są redukowane dzięki ustandaryzowanym formularzom i kursom językowym. Na szczeblu bilateralnym istnieją możliwości wprowadzenia rozwiązań decentralnych, poprzez utworzenie regionalnych biur łącznikowych. Podstawowym wymogiem technicznym decentralnej wymiany informacji jest zagwarantowanie bezpiecznych połączeń internetowych.

Słowa kluczowe: prawo podatkowe, międzynarodowa wymiana informacji w sprawach podatkowych, OECD.

International exchange of information on tax matters

Abstract: Initially, the international exchange of tax information was only the subject of interstate bilateral agreements, and today the OECD provides important impulses. After 2018 according to OECD standards there will occur an automatic exchange of information on financial accounts between 61 countries. At the EU level since 2014 the modified Directive on administrative cooperation in the field of taxation has been in operation. The exchange of tax information takes place via the central liaison offices. Language barriers are reduced through standardized formats and language courses. At the bilateral level, there is the possibility of introducing decentralized solutions, through the establishment of regional liaison offices. The basic technical requirement for decentralized information exchange is to ensure secure Internet connections.

Key words: tax law, international exchange of tax information, OECD.

1. Einleitung

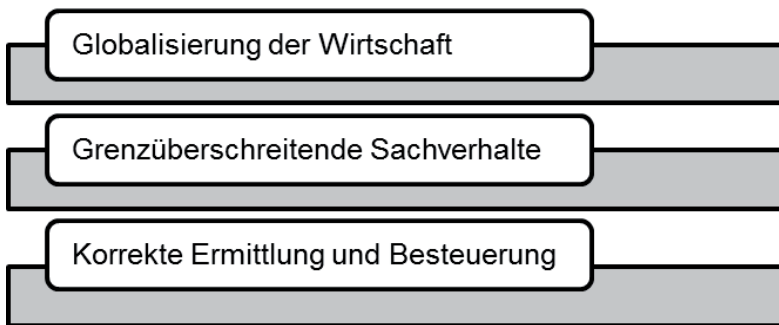
Ende Mai 2015 fand der G-7¹ Gipfel der Finanzminister in Dresden statt. Thema war nicht nur die internationale Finanzkrise, sondern auch die Vermeidung von unfairem

¹ Gruppe der 7: Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Vereinigtes Königreich, USA.

Steuerwettbewerb². Es gibt noch keine bindenden internationalen Vereinbarungen gegen einen ruinösen Steuerwettbewerb. Aber Steuervereinbarungen einzelner Länder mit Konzernen müssen – zumindest auf EU-Ebene – transparenter gemacht werden³.

Die zunehmende Globalisierung der Weltmärkte hat grenzüberschreitende steuerliche Sachverhalte zur Folge⁴. Zwischenstaatliche Amtshilfe in Steuersachen dient der korrekten Ermittlung und Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte sowie der Vermeidung der Doppelbesteuerung⁵. Damit werden auch die allgemeinen Grundsätze der Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung berücksichtigt⁶.

Abb. 1 Zweck des internationalen Auskunfts austauschs



Quelle: Eigene Darstellung

Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die wichtigsten Rechtsgrundlagen und Verwaltungspraktiken. Im Mittelpunkt stehen die direkten Steuern⁷. Ein besonderes Augenmerk gilt entsprechend dem Konferenzthema dem polnisch-tschechisch-deutschen Grenzraum.

² Nach Meldung der Deutschen Presse Agentur (dpa) vom 24.05.2015 nutzt der Onlinehändler Amazon seit neuestem nicht mehr die Steuervorteile in Luxemburgs (sog. „Luxleaks“), sondern bezahlt seine Steuern in Deutschland – sofern diese anfallen. Die EU-Kommission hat neben Luxemburg auch Steuervorteile für internationale Großkonzerne in Irland und den Niederlanden im Visier. Vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 27.05.2015: Keine „carte blanche“ für die Auswahl des günstigsten Steuerregimes.

³ so der deutsche Bundesfinanzminister Schäuble in: Sächsische Zeitung (SZ) vom 22.05.2015, S. 2; Vgl. auch SZ vom 28.05.2015: Nach einer Umfrage von „Oxfam“ sprechen sich 4 von 5 Deutschen für eine Steuertransparenzpflicht aus.

⁴ Hamacher: juris Lexikon Steuerrecht, Zwischenstaatliche Amtshilfe in Steuersachen, Stand 17.03.2015, Rn. 1.

⁵ Vgl. Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15.02.2011 (ABl. L 64 vom 11.03.2011) Tz. 1.

⁶ Vgl. für Deutschland: § 85 Abgabenordnung (AO) - abgeleitet aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Grundgesetz) und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz); so auch Seer in: Tipke/Kruse, AO/FGO, 136. Lieferung 05.2014, Rn. 6 zu § 117.

⁷ Darunter zählen vor allem Ertragsteuern wie Einkommensteuer und Körperschaftsteuer. Die Umsatz- oder Mehrwertsteuer wird aufgrund von Sonderregelungen hier weitestgehend ausgeklammert.

2. Beispiele grenzüberschreitender Sachverhalte

2.1 Übermittlung behördlicher Schreiben

Problematisch und durchaus praxisrelevant ist bereits die Frage, ob Schreiben des Finanzamts über die Grenze übermittelt werden dürfen.

Formlose Benachrichtigungen an einen im Ausland lebenden Steuerpflichtigen sind zulässig.

Verwaltungsakte mit hoheitlichem Inhalt dürfen mittels einfachen Briefs, Telefaxes, elektronisch oder förmlich durch Einschreiben mit Rückschein übermittelt werden, solange ein Staat nicht ausdrücklich widersprochen hat⁸. Die Möglichkeit der direkten Zustellung gilt insbesondere zwischen den EU-Mitgliedstaaten: Ein Zustellersuchen nach Art. 13 der EU-Amtshilferichtlinie⁹ über die zentralen Verbindungsbüros¹⁰ kommt nur in Betracht, wenn die direkte Übermittlung nicht möglich ist.

2.2 Beispiel Autokauf

Ein polnischer Bürger aus Wrocław hat in Dresden ein Auto gekauft. Der polnische Fiskus ist an den Einzelheiten des Kaufvertrags interessiert. Rückfragen beim polnischen Steuerpflichtigen bleiben erfolglos. Kann das Finanzamt in Wrocław ohne weiteres beim Finanzamt in Dresden Informationen zum Autokauf erlangen? Dieser und weiterer Fragen ist im Folgenden nachzugehen.

3. Völkerrechtliche Grundsätze

Der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung steht die begrenzte Sachaufklärungs-möglichkeit der Finanzämter im nationalen Hoheitsgebiet entgegen. Hoheitliche Maßnahmen wie Außenprüfungen, Fahndungen und sonstige Ermittlungen auf fremdem Hoheitsgebiet sind als Ausfluss aus der Territorialhoheit (formelle Territorialität) grundsätzlich unzulässig¹¹.

Dem steht der Grundsatz der materiellen Universalität gegenüber. Zielsetzung der Besteuerung ist die Realisierung des Welteinkommens¹². In der Staatenpraxis hat das Universalitätsprinzip das Territorialitätsprinzip verdrängt. Der Gesetzesauftrag der Besteuerung

⁸ Diese „Toleranzlösung“ ist in Deutschland dokumentiert in Nr. 1.8.4 und Nr. 3.1.4.1 des Anwendungserlasses zu § 122 Abgabenordnung. Im Falle eines Widerspruchs (z.B. Schweiz, Russland) sind Zustellersuchen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Verwaltungszustellungsgesetz auf dem Dienstweg dem Bundeszentralamt für Steuern zuzuleiten.

⁹ Vgl. Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15.02.2011 (ABl. L 64 vom 11.03.2011).

¹⁰ In Deutschland das Bundeszentralamt für Steuern.

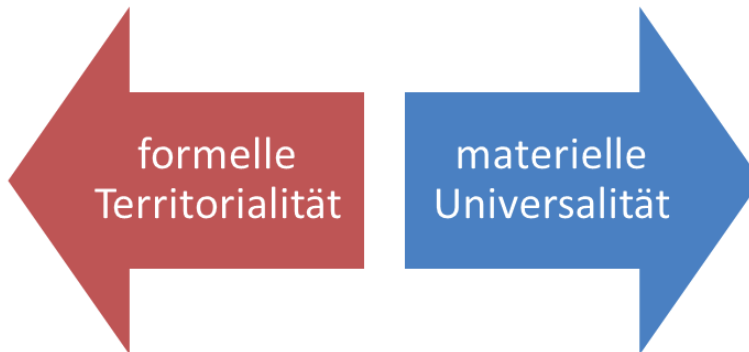
¹¹ Vgl. Harald Schaumburg, Internationales Steuerrecht, 3. Aufl. 2011, S. 1113.

¹² Vgl. Seer in: Tipke/Kruse, AO/FGO, 1. Aufl. 2006, 136. Lieferung 05.2014, Rn. 4 zu § 117.

des Welteinkommens wird allerdings nur unvollkommen umgesetzt¹³. Zwangsläufig divergieren das Verbot hoheitlicher Handlungen auf fremden Territorien (formelle Territorialität) und der allgemeine Aufklärungsauftrag (materielle Universalität)¹⁴.

Abhilfe schaffen unilaterale Maßnahmen wie die erweiterte Mitwirkungspflicht des Steuerpflichtigen¹⁵ bei Auslandssachverhalten sowie zwischenstaatliche Maßnahmen wie der hier untersuchte grenzüberschreitende Auskunftsaustausch¹⁶.

Abb. 2 Völkerrechtliche Grundsätze



Quelle: Eigene Darstellung

4. Rechtsgrundlagen des Informationsaustauschs

4.1 Festzustellen ist ein dynamisches Geflecht von Rechtskreisen aus dem Völkerrecht (internationalen Recht), Europarecht und nationalem Recht, die sich teilweise überschneiden und wechselseitig Impulse auslösen.

¹³ Vgl. Seer/ Gabert, Der internationale Auskunftsverkehr in Steuersachen, StuW 1/ 2010, 3 (4) m.w.N.

¹⁴ Vgl. Isabel Gabert, Deutsche Amtshilfe nach dem EU-Amtshilfegesetz (EUAHiG) und ihr Einfluss auf das Ertragsteuerrecht, FR 2013, 986.

¹⁵ Vgl. § 90 Abs. 2 Abgabenordnung (AO).

¹⁶ Anderenfalls greifen die Staaten zur Quellenbesteuerung, so Angelika Dölker, Amtshilfe und Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden auf EU- und internationaler Ebene, EWS 1/ 2015, 23.

Abb. 3 Rechtskreise



Quelle: Eigene Darstellung

4.2 Klassische Rechtsgrundlagen sind die bilateralen Abkommen zwischen Staaten zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) auf der Grundlage des OECD Musterabkommens (MA)¹⁷. Diese völkerrechtlichen Verträge gehen nach der Umsetzung in innerstaatliches Recht den nationalen Steuergesetzen vor¹⁸.

Artikel 26 OECD-Musterabkommen 2010¹⁹ mit dem Kommentar aus 2012 bietet den Rahmen für den umfassenden (auch automatischen) Informationsaustausch aller steuerlich relevanten Fakten. Auf Art. 26 OECD MA basieren auch die bilateralen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA), so:

- Deutschland-Polen 2005 (Revisionsprotokoll paraphiert in 2013) und
- Deutschland-Tschechische Republik (Fortgeltung DBA mit der Tschechoslowakei aus dem Jahre 1984)²⁰.

Darüber hinaus gibt es bilaterale regionale Verwaltungsvereinbarungen²¹.

¹⁷ Vgl. Abb. 4 Rechtsgrundlagen.

¹⁸ Vgl. § 2 Abgabenordnung. Vgl. auch BVerfGE 111, 307 (316 ff): Doppelbesteuerungsabkommen sind als völkerrechtliche Verträge gemäß Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz nach Zustimmungsgesetz ranggleich mit einem Bundesgesetz.

¹⁹ zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen. Art. 26 Abs. 1 OECD MA statuiert: „(1) Die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten tauschen die Informationen aus, die zur Durchführung dieses Abkommens oder zur Verwaltung oder Anwendung des innerstaatlichen Rechts betreffend Steuern jeder Art und Bezeichnung, die für Rechnung der Vertragsstaaten oder ihrer Gebietskörperschaften erhoben werden, voraussichtlich erheblich sind, soweit die diesem Recht entsprechende Besteuerung nicht dem Abkommen widerspricht. Der Informationsaustausch ist durch Artikel 1 und 2 nicht eingeschränkt.“

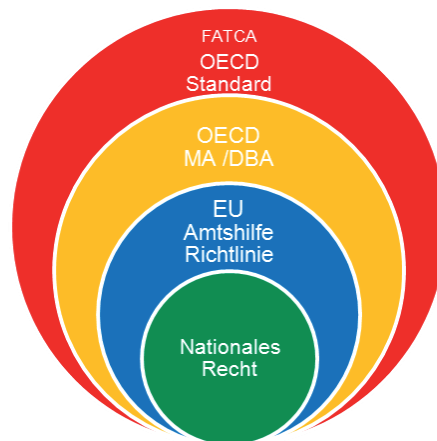
²⁰ Zum Stand der DBA vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF) vom 19.01.2015 (Bundessteuerblatt - BStBl I, S. 128).

²¹ Etwa zwischen Deutschland – Frankreich, Niederlande, Österreich, der Tschechischen Republik, Lettland, Litauen, Ungarn, Estland.

In Anbetracht des Konferenzthemas ist besonders hervorzuheben die Abmachung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Deutschland und der zuständigen Behörde der Tschechischen Republik über die gegenseitige Amtshilfe vom 06.10.2005²² und vom 18.08.2006²³. Wichtige Inhalte der deutsch-tschechischen Verwaltungsvereinbarung sind:

- Dezentrale bzw. regionale Zuständigkeiten für Auskunftersuchen (AE) und Spontanauskünfte;
- Automatischer Auskunftsaustausch (Unternehmensgewinne, Dividenden, Zinsen, Lizenzgebühren, Gewinne);
- Anwesenheit von Steuerbediensteten im Hoheitsgebiet des anderen Staates;
- Abgestimmte Steuerprüfungen.

Abb. 4 Rechtsgrundlagen



Quelle: Eigene Darstellung

4.3 Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten spezielle multilaterale Vereinbarungen, so etwa die EU-Amtshilferichtlinie²⁴, die in nationales Recht umgesetzt wurde²⁵ und als Unionsrecht Anwendungsvorrang genießt²⁶. Auf die Instrumente der des Auskunftsverkehrs nach EU-Amtshilferichtlinie (Auskunftersuchen,

²² Vgl. Verwaltungsvereinbarung in BStBl I 2005, 904 zur Delegation von Zuständigkeiten nach § 1 a EU-Amtshilfegesetz.

²³ Vgl. zur zuständigen Behörde BStBl I 2006, 487.

²⁴ Vgl. Abb. 4 und Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15.02.2011 (ABl. L 64 vom 11.03.2011) über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/ EWG sowie die Richtlinie 2014/107/ EU des Rates vom 09.12.2014 (ABl. L 359 vom 16.12.2014).

²⁵ Vgl. Abb. 4. Die EU-Amtshilferichtlinie wurde in Deutschland umgesetzt durch EUAHiG vom 26.06.2013, vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV. Anders die direkt anwendbare EU-Verordnung, vgl. Art. 288 Abs. 2 AEUV, z.B. die Umsatzsteuerzusammenarbeitsverordnung, ZusammenarbeitsVO Nr. 904/2010 (ABl. EG L 268/1 vom 12.10.2010).

²⁶ Vgl. Seer, aaO (Fn. 12), Rn. 9.

Spontanauskünfte, automatische Auskünfte) wird in Tz. 5 näher eingegangen. Ähnlich wie die bilateralen Vereinbarungen sieht die EU-Amtshilferichtlinie in Art. 11 und 12 auch sonstige Formen der Zusammenarbeit vor wie die Anwesenheit von Bediensteten im fremden Hoheitsgebiet und die Möglichkeit abgestimmter Steuerprüfungen (sog. joint audits)²⁷.

4.4 Neuere Entwicklungen sind multinationale Vereinbarungen wie der OECD-Standard²⁸ zum automatischen Austausch von Kontendaten – Common Reporting Standard (CRS), anwendbar ab 2017/2018²⁹, letztlich ausgelöst durch den US-amerikanischen Foreign Account Compliance Act (FATCA)³⁰. Nach dem neuen OECD Standard verpflichten sich die Finanzinstitute zur Ermittlung personenbezogener Daten von Konteninhabern und zur Übermittlung an eine nationale Behörde³¹, die diese Daten an den Vertragsstaat weiterleitet. Hintergrund: Die USA hatten im Gesetzgebungsweg sog. FATCA Vorschriften erlassen. Diese beinhalten die Verpflichtung ausländischer Kreditinstitute, Daten von in den USA Steuerpflichtigen an die US-Steuerverwaltung zu übermitteln (anderenfalls Anfall einer Quellensteuer in Höhe von 30%)³².

Anlässlich des Global Forum on Transparency and Information for Tax Purposes³³ in Berlin am 29.10.2014 wurde das Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information (MCCA) unterzeichnet³⁴, nach

²⁷ Zu deren Erprobung vgl. Meickmann, Verfahrensrechtliche Probleme bei der Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte- Gemeinsame Betriebsprüfungen als Lösungsmodell, DStR 16/2014, 591.

²⁸ Vgl. Abb. 4 und <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information> (04.06.2015).

²⁹ Deutschland, Polen und die Tschechische Republik gehören zu den sog. Early Adopters (Frühanhängern) ab 2017 für Zeiträume ab 1.1.2016.

³⁰ Wesentliche Impulse (Katalysatorwirkung) durch FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) USA-Deutschland vom 31.05.2013 zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten und hinsichtlich der US-amerikanischen Informations- und Meldepflichten bzgl. Auslandskonten (BGBl 2013 II S. 136), FATCA-Umsetzungsverordnung (BGBl 2014 I S. 1022).

³¹ In Deutschland das Bundeszentralamt für Steuern.

³² Hörhammer/Fehling, Der neue Standard für den weltweiten automatischen Informationsaustausch, NWB 45/2014, 3402.

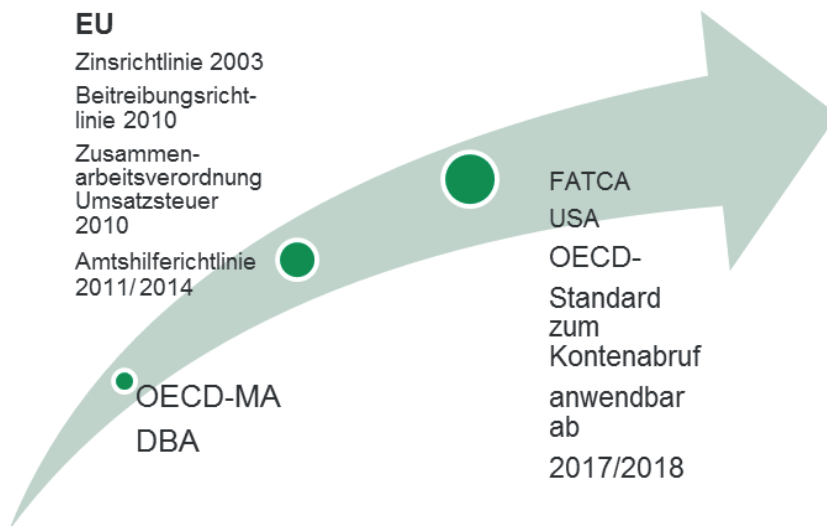
³³ Das Globale Forum für Transparenz und Informationsaustausch für Besteuerungszwecke ist ein bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris ansässiges Netzwerk von 123 Mitgliedstaaten und Jurisdiktionen, vgl. <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information> (04.06.2015).

³⁴ Vgl. zum Ganzen: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information> (04.06.2015) 101 Staaten sprachen sich anlässlich der Jahrestagung 2014 des Global Forum in Berlin für den neuen globalen Standard zum automatischen steuerlichen Austausch von Informationen zu Finanzkonten aus. Das Global Forum setzt seine Länderprüfungen fort und prüft künftig auch die Einhaltung des neuen OECD-Standards zum automatischen steuerlichen Austausch von Informationen zu Finanzkonten. 51 Staaten und Jurisdiktionen unterzeichneten in Berlin eine multilaterale Vereinbarung zum automatischen steuerlichen Austausch von Informationen zu Finanzkonten und tauschen Daten ab 2017 aus. Inzwischen sind es 61 Unterzeichnerstaaten (Stand 04.06.2015). Auch die Schweiz gehört zu den Unterzeichnerstaaten und wird den Standard ab 2018 anwenden. Dies könnte ein Grund für die jüngste „Weißgeldstrategie“ der Schweiz sein, vgl. faznet vom 26.05.2015: Die Schweiz stellt mögliche Steuersünder ins Internet, vgl. auch David Roth, Steuerfahndung: Internationale Gruppenanfragen ins Ausland, Stbg 10/14, 405.

Meinung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ein Meilenstein bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung³⁵.

4.5 Der Zeitstrahl (Abb. 5) verdeutlicht: Am Anfang der Entwicklung standen die vom OECD MA beeinflussten bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA), sodann folgten auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten die EU-Zinsrichtlinie 2003/2014³⁶, die Beitreibungsrichtlinie 2010, Zusammenarbeits-Verordnung Umsatzsteuer 2010³⁷ sowie die hier im Zentrum stehende EU-Amtshilferichtlinie 2011³⁸ für den Bereich der direkten Steuern. Letztere wurde 2014³⁹ dem OECD-Standard zum Kontenabruf angepasst.

Abb. 5 Zeitstrahl



Quelle: Eigene Darstellung

³⁵ Anschaulich: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/Einfach_erklaert/2014-10-28-Einfach-Erklart-tax-conference/2014-10-28-animationsfilm-tax-conference-textfassung.html (20.06.2015).

³⁶ Vgl. Richtlinie 2014/48/EU des Rates vom 24.3.2014 zur Änderung der Richtlinie 2003/48/EG, ABl L 111 vom 15.4.2014, S. 50. Die EU-Zinsrichtlinie hat als Vorreiter des automatischen Informationsaustauschs in Anbetracht der Umsetzung des OECD-Standards an Bedeutung verloren, vgl. Dölker, aaO (Fn. 16), S. 24.

³⁷ EU- Beitreibungsrichtlinie 2010/24/EU vom 16.3.2010 (ABl EU L Nr. 84/1) im Bereich der Vollstreckung von Steuern bei einem festen Titel, zur EU-ZusammenarbeitsVO USt Nr. 904/2010 s.o. Fn.25

Nicht untersucht wird hier die Rechtshilfe im Bereich des Steuerstrafrechts:

Die Finanzbehörde kann als Steuerfahndung auch Strafverfolgungsbehörde sein. Dann hat sie polizeiliche Befugnisse und die Abkommen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden finden Anwendung, so:

D-CZ vom 19.09.2000 und D-Polen vom 18.02.2002.

³⁸ Vgl. Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15.02.2011 (ABl. L 64 vom 11.03.2011) EU-RiLi, in Deutschland umgesetzt durch EUAHiG vom 26.06.2013.

³⁹ Vgl. Richtlinie 2014/107/ EU des Rates vom 09.12.2014 (ABl. L 359 vom 16.12.2014).

5. Auf der Grundlage der bilateralen DBA bzw. der EU-Amtshilferichtlinie 2011/2014⁴⁰ sind drei Auskunftsarten zu unterscheiden

Abb. 6 Auskunftsarten

Auskunftsersuchen	Spontanauskünfte	Automatischer Auskunftsaustausch
<ul style="list-style-type: none"> • Sachverhaltsaufklärung in konkretem Einzelfall • zulässig und voraussichtlich erheblich 	<ul style="list-style-type: none"> • Auskunftserteilung ohne Ersuchen • „internationale Kontrollmitteilungen“ anlässlich Außenprüfung 	<ul style="list-style-type: none"> • Systematische Übermittlung zuvor festgelegter Informationen • z.B. Kapitalerträge

Quelle: Eigene Darstellung

5.1 Beim formellen Auskunftsersuchen werden für einen bestimmten Sachverhalt konkrete voraussichtlich erhebliche Informationen erbeten⁴¹. Alle steuerlich relevanten Fakten können auf dieser Basis ausgetauscht werden. Hierzu gehören auch „Gruppenanfragen“⁴². Verboten sind sog. „fishing expeditions“ (Fischzüge)⁴³ als unzulässige Beweisausforschung ohne hinreichende Anhaltspunkte. Ein weiteres Prinzip im Internationalen Steuerrecht ist ferner das Äquivalenzprinzip (Reziprozität, Gegenseitigkeit)⁴⁴. Die Leistung erfolgt nicht Zug um Zug, sondern bietet nur die grundsätzliche Möglichkeit der Auskunftserteilung⁴⁵. Grenzen finden sich nach § 26 Abs. 2 und 3⁴⁶ OECD-MA in den nationalen Gesetzen und Verwaltungspraktiken, dem

⁴⁰ Vgl. oben Tz. 4.2 und 4.3.

⁴¹ Für Deutschland finden sich Zahlen bei Seer, aaO (Fn.12), § 117 Rn. 6 m.w.N.: In 2009 wurden insgesamt 5.558 Einzelauskunftsersuchen von Deutschland ins Ausland gestellt (davon 5.013 bzgl. der Umsatzsteuer). Vom Ausland gingen 11.197 Ersuchen ein (davon die Umsatzsteuer betreffend: 8.903).

⁴² Vgl. Beyer, Gruppenanfragen im Wege der zwischenstaatlichen Amtshilfe, NWB 14/2015, 974 (975): Die österreichischen Kreditinstitute sind bei zulässigen Amtshilfeersuchen verpflichtet, sämtliche Kundendaten an das österreichische Finanzministerium herauszugeben. Vgl. auch Handelsblatt vom 13.10.2014: Identifikation einer Vielzahl von Konteninhabern mit Wohnsitz in Deutschland bei österreichischen Banken „auf einen Schlag“.

⁴³ Vgl. Kommentar zu Art. 26 OECD MA 2012 in Seer, aaO (Fn.12), Rn. 16.

⁴⁴ Vgl. Schaumburg, aaO (Fn.11), S.1134.

⁴⁵ Vgl. <http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Monatsberichte2014/08/Internationale-Standards-beim-steuerlichen-Informationsaustausch>, S. 3 (04.06.2015).

⁴⁶ Fortsetzung Wortlaut des Art. 26 OECD MA:

„(2) Alle Informationen, die ein Vertragsstaat nach Absatz 1 erhalten hat, sind ebenso geheim zu halten wie die auf Grund des innerstaatlichen Rechts dieses Staates beschafften Informationen und dürfen nur den Personen und Behörden (einschließlich der Gerichte und der Verwaltungsbehörden) zugänglich gemacht werden, die mit der Veranlagung oder Erhebung, der Vollstreckung oder Strafverfolgung oder mit der Entscheidung von Rechtsmitteln hinsichtlich der in Absatz 1 genannten Steuern oder mit der Aufsicht über diese Personen oder Behörden befasst sind. Diese Personen oder Behörden dürfen die Informationen

Schutz von Betriebsgeheimnissen (Schutz des Steuerpflichtigen) und dem „ordre public“⁴⁷. Wichtig ist auch das Subsidiaritätsprinzip⁴⁸. Demnach müssen zunächst alle innerstaatlichen Informationswege ausgeschöpft sein (ultima ratio)⁴⁹.

5.2 Im Rahmen des spontanen Informationsaustauschs übermittelt eine Jurisdiktion Informationen zu konkreten Steuerfällen, ohne dass eine konkrete Anfrage vorgegangen ist, sehr oft als „Kontrollmitteilung“ anlässlich einer Außenprüfung⁵⁰. Insgesamt ist festzustellen, dass die Zahl der Spontanauskünfte die Zahl der formellen Auskunftsersuchen übersteigt.

5.3 Beim automatischen Informationsaustausch werden zu bestimmten Zeitpunkten steuerliche Informationen hinsichtlich festgelegter Kriterien (z.B. zu Kapitalerträgen) ausgetauscht⁵¹. Automatische Auskünfte sind ein Instrument zur Bekämpfung von Steuerbetrug und gehören zum grenzüberschreitenden Risikomanagement⁵². Art. 8 der EU-Amtshilferichtlinie 2011 legt folgende Kriterien fest:

- Vergütungen aus unselbständiger Arbeit;
- Aufsichtsrats- und Verwaltungsratsvergütungen;
- Lebensversicherungsprodukte;
- Ruhegelder, Renten und ähnliche Zahlungen;

nur für diese Zwecke verwenden. Sie dürfen die Informationen in einem öffentlichen Gerichtsverfahren oder in einer Gerichtsentscheidung offen legen.

(3) Die Absätze 1 und 2 sind nicht so auszulegen, als verpflichteten sie einen Vertragsstaat,

a) Verwaltungsmaßnahmen durchzuführen, die von den Gesetzen und der Verwaltungspraxis dieses oder des anderen Vertragsstaats abweichen;

b) Informationen zu erteilen, die nach den Gesetzen oder im üblichen Verwaltungsverfahren dieses oder des anderen Vertragsstaats nicht beschafft werden können;

c) Informationen zu erteilen, die ein Handels-, Industrie-, Gewerbe- oder Berufsgeheimnis oder ein Geschäftsverfahren preisgeben würden oder deren Erteilung dem Ordre public widerspräche.

(4) Wenn ein Vertragsstaat in Übereinstimmung mit diesem Artikel um Erteilung von Informationen ersucht, wendet der andere Vertragsstaat zur Beschaffung der Informationen seine innerstaatlichen Ermittlungsbefugnisse an, auch wenn er die Informationen nicht für seine eigenen Steuerzwecke benötigt. Die Verpflichtung unterliegt den Beschränkungen des Absatzes 3; diese sind aber nicht so auszulegen, als erlauben sie einem Vertragsstaat, die Erteilung der Informationen abzulehnen, nur weil er kein eigenes Interesse an ihnen hat.

(5) Absatz 3 ist nicht so auszulegen, als erlaube er einem Vertragsstaat, die Erteilung von Informationen abzulehnen, nur weil sie sich im Besitz einer Bank, einer anderen Finanzinstitution, eines Beauftragten, Bevollmächtigten oder Treuhänders befinden oder weil sie sich auf Beteiligungen an einer Person beziehen.“

⁴⁷ Fundamentale Ordnungsvorstellungen und Grundwerte, z.B. Grundrechte, vgl. Seer, aaO (Fn. 12), Rn.58.

⁴⁸ Vgl. § 4 Abs. 3 EU-AHiG, vgl. Seer, aaO (Fn. 40), Rn.11.

⁴⁹ Vgl. Gabert, aaO (Fn. 14), 986 (988).

⁵⁰ Nach Seer, aaO (Fn. 40), Rn.11 gingen in 2009 in Deutschland im Bereich der direkten Steuern 1,6 Mio (allein aus den USA 935 284) und im Bereich der Umsatzsteuer 143 689 Kontrollmitteilungen ein. Deutschland erteilte 333 479 Spontanauskünfte an das Ausland (davon 98.360 bzgl. Umsatzsteuer).

⁵¹ Vgl. Hörhammer/ Fehling, aaO (Fn. 31), 3402.

⁵² Vgl. Gabert, aaO (Fn.14), 986 (989).

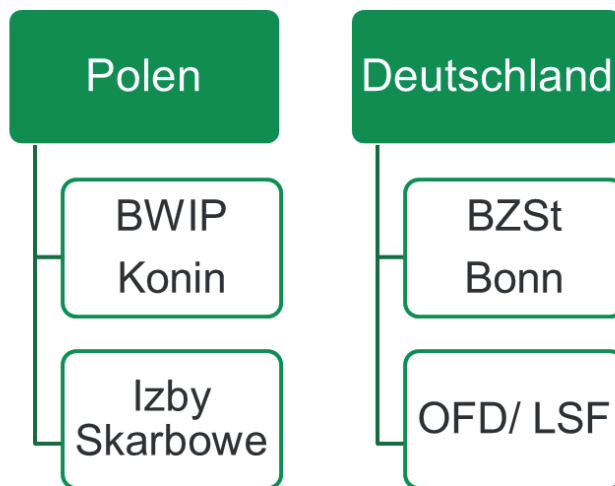
- Eigentum an unbeweglichem Vermögen und Einkünfte daraus.

Die Anwendung erfolgt für Besteuerungszeiträume ab dem 1.1.2014. Der ab 2017 anwendbare OECD-Standard zum Kontenabruf beschleunigt diese Entwicklung⁵³. So ist auf EU-Ebene durch die erweiterte EU-Amtshilferichtlinie 2014⁵⁴ bereits für Besteuerungszeiträume ab dem 1.1.2016⁵⁵ ein automatischer Auskunftsaustausch aufgrund von Meldepflichten der Finanzinstitute u. a. zu Zinsen, Dividenden und den Erlösen aus der Veräußerung von Finanzvermögen vorgesehen.

6. Dienstweg oder Regionalisierung von Zuständigkeiten

6.1 Klassischer Dienstweg zwischen Polen und Deutschland

Abb. 7 Klassischer Dienstweg zwischen Polen und Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung

Die Einbindung von zentralen Verbindungsbüros, dem BWIP in Konin und dem BZSt⁵⁶ in Bonn, gewährleistet die Überprüfung der Gegenseitigkeit und des Schutzes des Steuerpflichtigen⁵⁷. Nach der EU-Amtshilferichtlinie 2011 sind Bearbeitungsfristen

⁵³ Vgl. oben Tz. 4.4.

⁵⁴ Vgl. Richtlinie 2014/107/ EU des Rates vom 09.12.2014 (ABl. L 359 vom 16.12.2014).

⁵⁵ Österreich ab 1.1.2017.

⁵⁶ BWIP: Biuro Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie (→Lzba Skarbowa w Poznaniu →Ministerstwo Finansów); BZSt: Bundeszentralamt für Steuern in Bonn (→Bundesministerium der Finanzen) und weiteren Dienstsitzen; OFD: Oberfinanzdirektion/ LSF: Landesamt für Steuern und Finanzen.

⁵⁷ Vgl. Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15.02.2011 (ABl. L 64 vom 11.03.2011), in Deutschland umgesetzt durch EUAHiG vom 26.06.2013 und Richtlinie 2014/107/ EU des Rates vom 09.12.2014 (ABl. L 359 vom 16.12.2014).

zu beachten⁵⁸. Standardisierte Vordrucke mindern Sprachprobleme. Es ist ein gemeinsames europaweites elektronisches Kommunikationsnetzwerk (Common Communication Network-CNN) etabliert⁵⁹.

6.2 Annex: Verwaltungshoheit

In Deutschland liegt im Bereich der meisten Steuern die Gesetzgebungshoheit beim Bund, die Verwaltungshoheit jedoch bei den Ländern⁶⁰. Der zwischenstaatliche Auskunftsaustausch läuft im Regelfall über die Bundesoberbehörde Bundeszentralamt für Steuern (BZSt).

Abb. 8 Finanzverwaltung in Deutschland

Aufbau der Finanzverwaltung (Art. 108 Grundgesetz)	
<u>Bundesfinanzverwaltung</u> Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Berlin	<u>Landesfinanzverwaltung</u> Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (SMF) in Dresden
<u>Bundeszentralamt für Steuern</u> in Bonn und weiteren Dienstsitzen	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsens
Bundesfinanzdirektionen	Landesamt für Steuern und Finanzen in Dresden/ Chemnitz
Hauptzollämter	Finanzämter

Quelle: Eigene Darstellung

6.3 Regionalisierung von Zuständigkeiten

Wie bereits oben⁶¹ angesprochen gibt es zwischen Deutschland und der Tschechischen Republik spezielle Verwaltungsvereinbarungen bzgl. des Auskunftsaustauschs (Auskunftsersuchen und Spontanauskünfte) über direkte Steuern aus den Jahren 2005 und 2006. Die Kontakte laufen hier nicht über ein zentrales Verbindungsbüro⁶². Direkte Kontakte zwischen regionalen Verbindungsstellen dienen der Beschleunigung und Entbürokratisierung sowie der Effizienz⁶³.

⁵⁸ Art. 7 der EU-Amtshilferichtlinie: Eingangsbestätigung nach 7 Tagen sowie Bearbeitung in der Regel innerhalb von 2 - 6 Monaten.

⁵⁹ Art. 21 EU-Amtshilferichtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15.02.2011 (ABl. L 64 vom 11.03.2011).

⁶⁰ Art. 106 und 108 Grundgesetz.

⁶¹ S.o. Tz. 4.2, Fn. 22 und 23.

⁶² S.o. zu Polen Tz. 6.1.

⁶³ So die EU-Amtshilferichtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15.02.2011 (ABl. L 64 vom 11.03.2011), die in Tz. 8 für mehr direkte Kontakte zwischen den zuständigen lokalen oder nationalen Behörden plädiert.

Die Auskunftersuchen und Auskünfte sind an die folgenden Behörden zu richten, wenn die Ermittlungen aus den betroffenen Bundesländern (Bayern, Sachsen) bzw. Zuständigkeitsbereichen der benannten tschechischen Behörden resultieren.

Abb. 9 Regionale Verbindungsstellen in der Tschechischen Republik und Deutschland

Tschechische Republik	Deutschland
Finanční ředidelství v Ústí nad Labem	Bayerisches Landesamt für Steuern Nürnberg
Finanční ředidelství v Plzni	Finanzamt Chemnitz-Süd (für Sachsen)

Quelle: Eigene Darstellung

Die Kommunikation erfolgt schriftlich über standardisierte Vordrucke. Dies hat die Auswahl der Sprache für standardisierte Fragen zum Vorteil. Mangels gesicherter Internet-Verbindung müssen die Daten ausgedruckt und per Post an die zuständige Behörde versandt werden. Festzuhalten ist, dass beim regionalisierten Auskunftsverkehr die Nutzung des CNN⁶⁴ derzeit nicht ohne weiteres möglich ist.

Die Anwesenheit von Steuerbediensteten im Hoheitsgebiet des anderen Staates sowie abgestimmte Steuerprüfungen sind nach der EU-Amtshilferichtlinie grundsätzlich möglich⁶⁵, jedoch immer unter Einbindung des zentralen Verbindungsbüros⁶⁶. Der automatischer Auskunftsaustausch (Unternehmensgewinne, Dividenden, Zinsen, Lizenzgebühren, Gewinne) erfolgt ausschließlich über das Bundeszentralamt für Steuern.

Wie oben⁶⁷ dargestellt existieren neben der Verwaltungsvereinbarung mit der Tschechischen Republik weitere bilaterale Vereinbarungen Deutschlands über den direkten Auskunftsaustausch in Steuersachen. Damit finden der regionale Grenzbezug bzw. die wirtschaftlichen Verflechtungen Berücksichtigung⁶⁸.

Besonders erwähnt sei als Vorreiterin die Absprache zwischen Deutschland und Frankreich vom 12.11.2001⁶⁹ und die Delegation von Zuständigkeiten nach § 1a EGA-HiG⁷⁰ auf die Finanzämter Baden-Württembergs, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes sowie auf französischer Seite auf die Finanzdirektionen von 14 grenznahen Departements. Hier wurde die Möglichkeit des regionalen unmittelbaren Auskunftsaustauschs zwischen sog. „Korrespondenten“ der Finanzämter Baden-Württembergs und der zuständigen

⁶⁴ S.o.Tz. 6.1 mit Fn. 59.

⁶⁵ so EU-Amtshilferichtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15.02.2011 (ABl. L 64 vom 11.03.2011) in Art. 11 und 12.

⁶⁶ In Deutschland das Bundeszentralamt für Steuern.

⁶⁷ Vgl. Tz. 4.2 mit Fn. 21 (zwischen Deutschland - Frankreich, Niederlande, Österreich, der Tschechischen Republik, Lettland, Litauen, Ungarn, Estland).

⁶⁸ Vgl. Hamacher, aaO (Fn.4), Rn. 78 m.w.N.

⁶⁹ BStBl I 2001, 801.

⁷⁰ BStBl I 2004, 1184.

Behörde in Frankreich geschaffen. Dieses Verfahren ermöglicht den bilateralen Austausch zwischen Kontaktpersonen an den einzelnen Behörden nach dem Grundsatz: „Jeder spricht seine Sprache und versteht die Sprache des Nachbarn“. Damit sind nicht nur regionale, sondern auch dezentrale Elemente eingegangen. Probleme bereitet aber auch hier eine gesicherte Internetverbindung auf beiden Seiten der Grenze.

7. Verwaltungspraxis

Die Verwaltungspraxis zeigt Folgendes:

Mehrsprachige Standardformulare reduzieren die Sprachschwierigkeiten und tragen zur Ersparnis von (Übersetzungs-)kosten bei.

Beim Dienstweg über zentrale Verbindungsbüros gewährleistet das europaweite elektronische Kommunikationsnetzwerk (Common Communication Network - CNN) eine gesicherte Datenverbindung. Bearbeitungsfristen für die zentralen Verbindungsbüros sorgen für mehr Akzeptanz bei den örtlichen Bearbeitern.

Regionale Verbindungsstellen beschleunigen und entbürokratisieren das Verfahren. Direkter grenzüberschreitender Informationsaustausch zwischen den Finanzbehörden einer Region erfordert Sprachkenntnisse und die entsprechende Technik. Zusätzliche Sprachschulungen fördern den direkten Kontakt der Bearbeiter über die Grenze hinweg. Der gesicherte elektronische Datenaustausch sollte auch beim dezentralen Auskunftsaustausch ausgebaut werden.

Allgemein sind eine Sensibilisierung der Bediensteten zu den Möglichkeiten des internationalen Auskunftsaustauschs sowie eine Anpassung des Personalschlüssels in der Verwaltung wünschenswert⁷¹, damit die praktische Umsetzung nicht hinter den rechtlichen Möglichkeiten zurückbleibt.

8. Zusammenfassung

Im Zeitalter der Globalisierung ist der zwischenstaatliche Auskunftsaustausch ein wesentliches Instrument zur Erfassung und zutreffenden Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte.

Während früher nur bilaterale Staatenvereinbarungen Regelungen zum zwischenstaatlichen Auskunftsaustausch beinhalteten, gehen nunmehr wesentliche Impulse von der OECD aus. Ab 2017/2018 beabsichtigen derzeit 61 Staaten automatisch steuerliche Informationen zu Finanzkonten nach OECD-Standards auszutauschen.

⁷¹ Nach Seer, aaO (Fn.12), Rn. 60, „stehen Unkenntnis der Finanzbeamten und Personalmangel einer Intensivierung des Informationsaustausches im Wege“.

Auf EU-Ebene regelt die im Jahre 2014 an den OECD-Standard angepasste Amtshilferichtlinie den Auskunftsaustausch unter den Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern.

Der Auskunftsaustausch erfolgt in der Regel über zentrale Verbindungsbüros. Standardformulare und Sprachschulungen reduzieren Sprachschwierigkeiten.

Bilateral sind dezentrale Lösungen möglich. Eine gesicherte Internetverbindung ist technische Grundvoraussetzung für den dezentralen Auskunftsverkehr.

Regionale Verbindungsstellen beschleunigen und entbürokratisieren das Verfahren und erhöhen die Akzeptanz.

Vor allem aufgrund der multilateralen Rechtsakte der EU und der OECD wird der internationale Auskunftsaustausch in Steuersachen in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Diesem ist in der Verwaltung durch entsprechende Maßnahmen im Personalbereich Rechnung zu tragen.

Literaturverzeichnis

- Beyer, Dirk, Gruppenanfragen im Wege der zwischenstaatlichen Amtshilfe, Neue Wirtschaftsbriefe (NWB) 14/ 2015, 974.
- Dölker, Angelika, Amtshilfe und Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden auf EU- und internationaler Ebene, Europäische Wirtschaft und Steuerrecht (EWS) 1/ 2015, 23.
- Gabert, Isabel, Deutsche Amtshilfe nach dem EU-Amtshilfegesetz (EUAHiG) und ihr Einfluss auf das Ertragsteuerrecht, Finanzrundschau (FR) 2013, 986.
- Hamacher, Rolfjosef in: juris Lexikon Steuerrecht, Zwischenstaatliche Amtshilfe in Steuersachen, Stand 17.03.2015.
- Hörhammer, Evelyn/ Fehling, Daniel, Der neue Standard für den weltweiten automatischen Informationsaustausch, Neue Wirtschaftsbriefe (NWB) 45/ 2014, 3402.
- Harald Schaumburg, Internationales Steuerrecht, Köln, 3. Aufl. 2011.
- Roth, David, Steuerfahndung: Internationale Gruppenanfragen ins Ausland, Steuerberatung (Stbg) 10/14, 405.
- Seer, Roman/ Gabert, Isabel, Der internationale Auskunftsverkehr in Steuersachen, Steuer und Wirtschaft (StuW) 1/ 2010, 3.
- Tipke, Klaus/ Kruse, Heinrich Wilhelm (Herausgeber), Kommentar zur Abgabenordnung (AO)/ Finanzgerichtsordnung (FGO), Köln, 1. Auflage 2006, Lieferung 05.2014.
- Meickmann, Till, Verfahrensrechtliche Probleme bei der Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte- Gemeinsame Betriebsprüfungen als Lösungsmodell, Internationales Steuerrecht (ISr)16/ 2014, 591.

Opodatkowanie jako czynnik relacji przygranicznych

Streszczenie: Bliskość granicy państwowej sprzyja kontaktom w obrębie strefy przygranicznej. Mieszkańcy mają w różnym zakresie możliwość wyboru miejsca zakupu towarów i usług, prowadzenia działalności gospodarczej i osiedlania się. Są to często decyzje ekonomiczne, na które w pewnym stopniu wpływają różnice w systemach podatkowych sąsiadujących państw. Nie ma przepisów bezpośrednio regulujących opodatkowanie ruchu przygranicznego, więc podlega on ogólnie obowiązującym zasadom. Lokalny charakter relacji przygranicznych sprawia jednak, że ograniczenia łatwo omijać, a ich egzekwowanie nie zawsze jest praktycznie celowe.

Słowa kluczowe: mały ruch graniczny, podatek akcyzowy, prawo Laffera.

Taxation as element of international close-border relations

Abstract: The proximity of state borders facilitates international personal contacts. In those areas residents may choose their place of shopping, economic activity and settlement. The economic aspect of such decisions is partly determined by differences in taxation systems in neighboring countries. There are no special rules on taxation of local cross-border movement, therefore it falls under general regulations. However, the local character of cross-border relations makes restrictions easily avoidable and their execution not always purposeful.

Key words: small boarder traffic, excise tax, Laffer Curve.

1. Kontakty przygraniczne i ich specyfika podatkowa

W normalnych warunkach bliskość skupisk ludzkich jest sytuacją naturalnie sprzyjającą wzajemnym kontaktom. Podejmowane są różnorakie formy współpracy, przede wszystkim w sferze społecznej (np. politycznej czy kulturalnej) i ekonomicznej. Szczególnie widoczny bywa wymiar ekonomiczny, jako że realizuje powszechne dążenie do poprawienia swojej sytuacji materialnej.

Dodatkowe i specyficzne możliwości w tym zakresie wynikają z kontaktów przygranicznych. Nie ma przy tym znaczenia, jak dokładnie zdefiniowana zostanie cecha „przygraniczności”, gdyż pojęcie to – mimo że można doszukiwać się jego normatywnych konotacji – jest w znacznym stopniu umowne. Ważne, że występuje geograficzna bliskość (choćby względna), ale nieodległe terytoria znajdują się po obu stronach granicy

państwowej. Najważniejszym czynnikiem wpływającym na treść wszelkich kontaktów staje się wtedy obowiązywanie w każdym z tych miejsc odmiennego porządku prawnego. Stwarza to różnice, które działalność (najszerzej rozumianą) za granicą czynią atrakcyjniejszą bądź przeciwnie – nieatrakcyjną. W tym drugim wypadku nie ma oczywiście żadnego powodu, aby przejawiać tam jakkolwiek aktywność; w pierwszym – potencjalna opłacalność zachęca do szukania możliwości nieosiągalnych w kraju pobytu.

Uwagi te w większości odnoszą się do kontaktów międzynarodowych w ogóle, zwłaszcza w warunkach daleko posuniętej globalizacji. Na pewno jednak łatwość wynikająca z braku lub ograniczenia bariery odległości potęguje występujące przy tej okazji zjawiska. Dlatego relacje przygraniczne można uważać za skoncentrowany przejaw wszelkich stosunków wykraczających poza terytorium jednego kraju.

Jednym z wielu, ale często ciekawym elementem ekonomicznej oceny i porównania porządków prawnych jest kształt regulacji podatkowych i jego składowych. Zestawienia takie bywają przesłanką nierzadko daleko (albo i za daleko) idących wniosków co do charakteru systemu prawnego i gospodarczego poszczególnych krajów. Na ogół jednak raczej służą – tak jak spostrzeżenia dotyczące wszystkich innych aspektów odrębności ekonomicznych – osiągnięciu większych czy mniejszych korzyści materialnych z takich przejawów działalności, jakie w danych warunkach są dla konkretnego podmiotu osiągalne.

Od razu należy jednak zastrzec, że nie ma podatkowych rozwiązań, które dotyczą wyłącznie relacji przygranicznych. Nie ma różnic w traktowaniu stosunków międzynarodowych ze względu na ich lokalizację bliżej lub dalej od granicy państwowej. Specyfika może być wyłącznie praktyczna i wynikać z zaangażowania zainteresowanych. Uwaga ta odnosi się do perspektywy polskiej i z niej prowadzone będą dalsze rozważania, ale nie wydaje się, aby prezentowane uwarunkowania odbiegały od funkcjonowania terenów przygranicznych innych państw, zwłaszcza europejskich. Chodzi o zauważenie jakiegoś wpływu podatków na zachowanie podmiotów po dwóch stronach granicy, a sprowadza się to zawsze do zachowań ludzi znajdujących się w takiej sytuacji.

Podstawowym warunkiem wszelkich kontaktów i działań jest możliwość przekraczania granicy. Oprócz ogólnie obowiązujących reguł wizowych oraz zasad swobodnego przepływu w ramach Unii Europejskiej wchodzi w grę lokalne ułatwienia wprowadzane w drodze umów o małym ruchu granicznym. Umowy te przede wszystkim wprowadzają administracyjne ułatwienia przemieszczania się do osób fizycznych do kraju sąsiedniego, wpływając na pobudzenie ruchu przygranicznego. W Polsce obowiązują w stosunkach z większością krajów sąsiednich, ale w relacjach z Czechami i Słowacją utraciły znaczenie wobec utworzenia strefy Schengen.

Oprócz zasad tego ruchu określa się tam rozmiar strefy przygranicznej, w której zamieszkanie uprawnia do przekraczania granicy na warunkach opisanych w umowie. W ten sposób jest formalnie ustalony zasięg obszarów przygranicznych. Ciekawe przy tym, że różne są metody wyznaczania tych obszarów, a więc terytorialnego zakresu obowiązywania wspomnianych ułatwień. Przy granicy polsko-ukraińskiej jest to po ponad tysiąc wymienionych z nazw miejscowości¹, przy granicy polsko-białoruskiej po kilkadziesiąt gmin w obu krajach², przy granicy polsko-rosyjskiej 20 powiatów w Polsce i cały obwód kaliningradzki³, przy granicy polsko-czeskiej⁴ i polsko-słowackiej⁵ wymienione z nazw setki gmin. Umowy z Ukrainą (art. 2 ust. 1 lit. b) oraz Białorusią (art. 2 ust. 1 lit. b) odwołują się ponadto do zasady, że do strefy przygranicznej zalicza się obszar położony w odległości 30 km od granicy, a także tę część jednostek administracyjnych spełniających powyższy warunek, która położona jest między 30 a 50 kilometrem od granicy. Umowy z Czechami (art. 2 ust. 1 i 2) i Słowacją (art. 2 ust. 1 i 2) uznają za strefę przygraniczną gminy w powiatach, których chociażby część położona jest w odległości 15 km od granicy (z dopuszczeniem pewnego marginesu tolerancji).

2. Zakupy przygraniczne i ich związek z podatkiem akcyzowym

Jeżeli chodzi o konkretne przejawy relacji przygranicznych, to pierwszym nasuwającym się tu skojarzeniem i powszechnie występującą sytuacją są wyprawy do sąsiedniego kraju na zakupy, czyli w celu nabycia towarów lub usług. Oczywistym motywem jest różnica cen, czasem wchodzi też w grę lepsza niż w macierzystym kraju jakość lub wręcz dostępność pożądanego asortymentu. Jeżeli istnieje możliwość łatwego lub względnie łatwego przekraczania granicy, po prostu korzysta się z najatrakcyjniejszej ekonomicznie propozycji. Wariantem tego działania jest dostarczanie tańszych towarów z kraju ich pochodzenia przez obywateli tego kraju i dokonywanie sprzedaży już za granicą.

¹ Załącznik nr 1 do umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku oraz protokołu, podpisanego w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku (Dz. U. z 2009 r. Nr 103, poz. 858).

² Załącznik nr 1 do umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego (nieratyfikowanej).

³ Załącznik nr 1 do umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2012 r. Nr 814).

⁴ Załącznik nr 1 do umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym, sporządzonej w Pradze dnia 17 stycznia 1995 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 46, poz. 207 z późn. zm.).

⁵ Załącznik nr 1 do umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o małym ruchu granicznym, sporządzonej w Zakopanem dnia 6 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 127, poz. 827 z późn. zm.).

Warto zaznaczyć, że takie zachowania obserwuje się na praktycznie wszystkich polskich granicach, i to w obie strony. Oznacza to, że mimo wiadomych różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego i społecznego zawsze znajdują się jakieś warte sprowadzenia dobra. Zaobserwowano, że mechanizm ten działa nawet na granicy norwesko-rosyjskiej (na północy półwyspu skandynawskiego, już za kołem polarnym), mimo że w Europie chyba trudno o większy kontrast między sąsiadami. W tamtym pasie przygranicznym Norwegowie jeżdżą do Rosji w zasadzie po wszystko, a Rosjanie do Norwegii – po pieluchomajtki⁶.

Okazuje się, że odpowiednio duża skala tego zjawiska może mieć znaczący wymiar ekonomiczny. Miejsca, gdzie zaspokajany jest popyt, rozwijają się zgodnie z zapotrzebowaniem przybyszów. W ten sposób np. Zgorzelec stał się zagłębieniem fryzjerskim dla przygranicznych Niemców⁷. Natomiast utrata klientów staje się ekonomicznym i społecznym problemem, co po pogorszeniu się sytuacji materialnej Rosjan z obwodu Kaliningradzkiego odczuła północno-wschodnia część Polski – od przygranicznych, nastawionych na masowy zbył Bartoszyce aż po galerie handlowe w Gdańsku⁸.

Obserwacja współczesności i niedawnej stosunkowo historii wskazuje i inny element istotnie, a nawet decydująco rzutujący na rozmiar handlu przygranicznego. Jest to podatek akcyzowy, pod pewnymi względami najbardziej widoczne obciążenie publiczne.

W 1998 r. podniesione zostały stawki podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe (alkohole wysokoprocentowe)⁹. Potem co roku, do 2001 r., następowały kolejne podwyżki¹⁰. Wiadomo, że podatek akcyzowy zalicza się do grupy podatków pośrednich, tzn. jego wartość jest składnikiem ceny towaru, a ostateczny (ekonomiczny) ciężar podatku poprzez sprzedaż podlega przerzuceniu na nabywcę. Spirytualia podrożały więc znacząco, ale zaniepokojeni początkowo konsumenci szybko ustalili, że w sąsiednich Czechach

⁶ I. Wiśniewska, *Zimny kraj, ciepły czaj*, „Polityka” 2015, nr 12, s. 118.

⁷ A. Szulc, *Życie nie zna granic*, <http://www.vrinda.net.pl/skrypt/print.php?id=1094> [dostęp 12.09.2015].

⁸ J. Wilczak, *Kaliningrad pozdrawia Krym*, „Polityka” 2014, nr 13, s. 16–18.

⁹ Stawki wprowadził załącznik nr 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 2, poz. 3). Ciekawostką przy tym jest, że odsyłający do załączników § 1 tego rozporządzenia zapowiadał obniżenie stawek podatku. Wynikało to ze stosowanego ówczesnie w podatku akcyzowym kontrowersyjnego zabiegu konstrukcyjnego. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.) określała w art. 37 ust. 1 stawki, a w art. 37 ust. 2 zawierała upoważnienie dla ministra finansów do dokonywania, w drodze rozporządzenia, ich obniżenia. Stawki ustawowe w odniesieniu do niektórych wyrobów ustalone były na poziomie tak wysokim, że niestosowanym nigdy w praktyce – zawsze obowiązywały stawki niższe, wynikające z kolejnych rozporządzeń. Oznaczało to możliwość dowolnego manewrowania stawkami przez ministra, formalnie bez naruszenia wymogu regulowania stawek podatku w drodze wyłącznie ustawowej. Na tej zasadzie dokonywane były także inne, powołane niżej zmiany wysokości stawek podatku akcyzowego.

¹⁰ Stawki określały załączniki nr 1 do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie podatku akcyzowego: z dnia 16 grudnia 1998 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1035 z późn. zm.), z dnia 15 grudnia 1999 r. (Dz. U. Nr 105, poz. 1197 z późn. zm.) i z dnia 22 grudnia 2000 r. (Dz. U. Nr 119, poz. 1259 z późn. zm.).

stały się one relatywnie bardzo tanie. Granica była otwarta, więc zaczęły się masowe wyprawy po tańszy alkohol. Pojawiła się grupa osób zarabiających na regularnym przewożeniu go przez granicę (tzw. mrówki). Szybko proceder ten doczekał się tak sprawnej organizacji, że np. we Wrocławiu można było zamówić dowolną ilość każdego mocnego alkoholu z dostawą do domu. Czesci wyszli naprzeciw zapotrzebowaniu, lokując znakomicie zaopatrzone sklepy i stragany kilkadziesiąt metrów od granicy z Polską. Jeszcze tańszy alkohol wpływał ze wschodu, przede wszystkim z Ukrainy, ale był to już przeżytek. Niezależnie od tego nasiliło się bimbrownictwo. „Wysokie ceny alkoholu, na które przede wszystkim miał wpływ podatek akcyzowy, powodowały, że bardzo duży udział w rynku miały produkty nielegalnie importowane, zarówno przez pojedynczych przemysłowców, jak i organizacje przestępcze. Niebagatelny udział w spożyciu miały również produkty wwożone przez osoby będące za granicą w celach turystycznych lub wręcz w wyniku wyjazdów celowych po tańszy alkohol”¹¹.

3. Przeciwdziałanie nadmiernym zakupom za granicą

Rozmiar zjawiska spowodował, że znacząco spadły wpływy budżetowe z akcyzy od wyrobów spirytusowych, a polscy legalni producenci popadli w kłopoty ekonomiczne. Niewątpliwie dlatego zdecydowano się na obniżenie podatku od 2004 r.¹², co było na ówczesne czasy operacją zupełnie wyjątkową. Wysokość podatku spadła do ok. 71% poziomu z roku 2001, a do ok. 78% poziomu z roku 1998. Okazało się, że wszystkie opisane wyżej zjawiska doznały wyraźnego ograniczenia, a przygraniczny import z Czech ustał zupełnie. „Obniżka podatku akcyzowego z 6300 zł od 1 hl czystego 100% alkoholu zawartego w produkcie do poziomu 4400 zł/hl spowodowała wzrost sprzedaży (w przeliczeniu na 100% alkohol) z poziomu 51,5 mln litrów w roku 2002 do 84 mln litrów w 2003 r. W wyniku tej zmiany do budżetu państwa z tytułu akcyzy w roku 2003 wpłynęło zamiast 3564 mln zł (wpływy w roku 2002, przy wyższej akcyzie) 4256,6 mln zł. Jeśli chodzi o podatek VAT, wpływy wzrosły o 92,7 mln zł”¹³.

Ten ostatni aspekt obniżki, budżetowy, uprawnia do dodatkowego, ciekawego spostrzeżenia – potwierdza działanie prawa Laffera. Stwierdza ono, że przy podwyższaniu stawek podatkowych wpływy z tego podatku rosną tylko do pewnego poziomu stawek, a po jego przekroczeniu – maleją. Jest to wynikiem zachowań podatników,

¹¹ Interpelacja nr 7123 do ministra finansów w sprawie zagrożeń związanych z utrzymaniem wysokiej stawki podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe z dnia 30 marca 2004 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/7D8AD779> [dostęp 12.09.2015].

¹² Zob. załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 221, poz. 2196).

¹³ Interpelacja nr 7123...

chroniących się przed nadmiernym fiskalizmem, np. likwidacji działalności albo ucieczce w szarą strefę. Te natomiast są sygnałem przekroczenia stawki optymalnej¹⁴. Racjonalność wymaga więc odwrócenia tendencji, tj. obniżenia stawek, skutkiem czego wpływy wzrosną¹⁵.

Prawo Laffera i występowanie efektu Laffera – opisanego powyżej, najważniejszego skutku działania prawa – jest przedmiotem dyskusji¹⁶, a czasem nawet ośmieszane¹⁷. Nigdy nie twierdzono zresztą, że można ustalić konkretny, najlepszy w określonej sytuacji poziom stawki podatkowej, czyli przebieg tzw. krzywej Laffera (wykresu zależności odpowiednich wielkości)¹⁸. Ponadto ograniczenie analizy do pojedynczej stawki podatkowej jest chyba zbytnim uproszczeniem; ostatecznie znaczenie ma całokształt różnorodnych, kształtujących sytuację podatnika obciążeń publicznych. Generalnie raczej nie ma wątpliwości, że skutki wskazane przez Laffera mogą wystąpić, a podany tu polski przykład jednoznacznie to potwierdza. Mimo to nie można utrzymywać (bo nie ma ku temu podstaw), że dalsze obniżki spowodują kolejne zwiększenie wpływów z akcyzy¹⁹.

Wątek podatku akcyzowego wraca zresztą ostatnio w związku z utraconymi wpływami z opodatkowania papierosów. Udział w rynku papierosów nielegalnego pochodzenia obliczono w roku 2011 na 12,9% (mniej niż w niektórych innych krajach Unii Europejskiej)²⁰. Jest to jednak kwestia przemytu i zorganizowanej przestępczości przemytu, a w zdecydowanie mniejszym stopniu prywatnego ruchu przygranicznego. Sytuacja ta wymaga innych przeciwdziałań i dlatego m.in. powstały *Strategia działania służby celnej w zakresie zwalczania przemytu wyrobów tytoniowych w latach 2009–2011*²¹ i *Strategia działania służby celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2012–2015*²².

Całą tę sytuację łatwo racjonalnie objaśnić, odwołując się do oczywistych i powszechnie już znanych spostrzeżeń dotyczących podatku akcyzowego. Jak już wspomniano, zalicza się on do grupy podatków pośrednich, tzn. jego wartość jest składnikiem ceny towaru, a ostateczny (ekonomiczny) ciężar podatku poprzez sprzedaż podlega

¹⁴ A. Gomułowicz, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 2000, s. 160.

¹⁵ A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001, s. 89–90.

¹⁶ D. Henderson, *Where Are We on the Laffer Curve?*, http://econlog.econlib.org/archives/2012/06/where_are_we_on.html [dostęp 12.09.2015].

¹⁷ <http://economistsview.typepad.com/economistsview/2012/06/laughing-at-the-laffer-curve.html> [dostęp 12.09.2015].

¹⁸ A. Gomułowicz, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *op. cit.*, s. 160.

¹⁹ A tak sugeruje interpelacja nr 7123.

²⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 8411 w sprawie wzrostu handlu papierosami pochodzącymi z przemytu z dnia 27 września 2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6F75DD9> [dostęp 12.09.2015].

²¹ http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/strategiatab_wer2_9_12_08.pdf [dostęp 12.09.2015].

²² http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/strategia_2012-2015_przemyt.pdf [dostęp 12.09.2015].

przerzuceniu na nabywcę (konsumenta). Wyroby alkoholowe i tytoniowe należą tradycyjnie do tych, wobec których podatkowi akcyzowemu przypisuje się, oprócz roli fiskalnej, także funkcję prohibicyjną – wysoki podatek znacznie podnosi cenę, ograniczając dostępność używek. Podobny mechanizm dotyczy także paliw silnikowych, z tym że powszechna konieczność korzystania z nich każe w wysokich stawkach upatrywać przede wszystkim motywów fiskalnych. Z tego wynikają z jednej strony rozmaite restrykcje i ograniczenia mające na celu zapobieżenie unikaniu opodatkowania, a z drugiej – usilne próby wyeliminowania albo przynajmniej zmniejszenia jego dolegliwości. Jednak nawet gdy określone zachowania stanowią naruszenie prawa, ich ściganie metodami administracyjnymi nie zawsze się opłaca; o ewentualnym przedsięwzięciu środków zaradczych decyduje zwykle skala i stopień zorganizowania procederu godzącego w publiczne interesy majątkowe.

Symptomatyczne jest, że umowy o małym ruchu granicznym nie określają żadnych preferencji w zakresie ilości towarów, jakie można w jego ramach przewozić przez granicę. Znajdują więc zastosowanie ogólne wynikające z innych przepisów, te zaś wprowadzają określone zwolnienia od cła, podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, tj. należności wchodzących w grę przy przywożeniu z zagranicy.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) Nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającym wspólnotowy system zwolnień celnych²³ towary znajdujące się w bagażu osobistym podróżnych przyjeżdżających z państw spoza Unii Europejskiej są zwolnione z należności celnych przywozowych, jeżeli przywożone towary są zwolnione z podatku od wartości dodanej (VAT) na mocy przepisów prawa krajowego. W Polsce działa zwolnienie przywozu w celach niehandlowych określone w art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁴, ograniczone dodatkowo do wartości 300 euro oraz ilością przywożonych wyrobów alkoholowych i tytoniowych. Na takich samych zasadach zwolnione jest nabycie wewnątrzspółnotowe, czyli przywóz z kraju Unii Europejskiej (zob. art. 44 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług).

Ogólne zasady zwolnień nie dotyczą jednak wyrobów akcyzowych. W odniesieniu do nabycia wewnątrzspółnotowego zwolnienie od podatku akcyzowego dotyczy tylko towarów przywożonych osobiście, na własny użytek i w ilościach niewskazujących na przeznaczenie handlowe, w ramach limitu ilościowego dla wyrobów alkoholowych i tytoniowych, znacznie wyższego niż w art. 56 ustawy o podatku od towarów i usług (art. 34 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym²⁵). W wypadku importu (sprowadzania spoza Unii) warunkiem zwolnienia od akcyzy jest przewożenie

²³ Dz. Urz. UE L 324 z 16.11.2009, str. 23.

²⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 752 z późn. zm.

towarów w bagażu podręcznym, charakter lub ilość niewskazujące na cele handlowe, charakter okazjonalny przewozu i przeznaczenie wyłącznie na własny użytek podróżnego lub jego rodziny bądź na prezenty. Oprócz tego także obowiązują limity podobne jak z art. 56 ustawy o podatku od towarów i usług, z dodatkowym rozróżnieniem dla wyrobów tytoniowych uzależnionym od rodzaju wykorzystywanego środka transportu (art. 36 ustawy o podatku akcyzowym). Zwolniony jest przywóz paliw silnikowych w zwykłych zbiornikach pojazdów (art. 33 i 35 ustawy o podatku akcyzowym).

Nie da się jednak ukryć, że – zwłaszcza w relacjach przygranicznych, przy masowym ruchu osobowym – praktyczna skuteczność takich limitów może być ograniczona, głównie z uwagi na brak możliwości kontrolnych, a często i świadomą rezygnację ze stosowania restrykcyjnych przepisów.

4. Inne podatkowe aspekty kontaktów przygranicznych

W zakresie niektórych innych relacji przygranicznych aspekt podatkowy jest jeszcze mniej decydujący, choć bardzo wyraźny w skutkach.

Słyszy się o przypadkach, jeszcze chyba nie masowych, ale widocznych, podejmowania działalności gospodarczej przez Polaków we wschodnich częściach Niemiec²⁶. Skutkiem takiego zabiegu musi być opłacanie wszelkich podatków związanych z tą działalnością (obrotowych, dochodowych, majątkowych) w kraju jej prowadzenia i na podstawie miejscowych przepisów, także od zarobków ewentualnych pracowników mieszkających w Niemczech. Wpływy podatkowe, zgodnie z miejscowym systemem redystrybucji, zasilą i budżet państwa, i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Jako że opodatkowanie przedsiębiorców jest najistotniejszym składnikiem systemu podatkowego, nie powinny dziwić zachęty mające na celu przyciągnięcie inwestorów. Ponieważ jednak w ramach Unii nie można różnicować warunków działania ze względu na przynależność państwową, ewentualne preferencje muszą być adresowane do wszystkich. Jako przykłady takich zabiegów w Polsce w odniesieniu do podatków dochodowych można wskazać ustawę z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych²⁷, a w stosunku do podatku od nieruchomości – chociażby uchwały Rady Miasta Wrocławia z dnia 16 października 2014 r. nr LXIV/1639 do 1643/14²⁸. Niekiedy szczególne zachęty nie są

²⁶ http://wyborcza.pl/magazyn/1,134305,14594777,Polscy_osadnicy.html [dostęp 12.09.2015].

²⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 282.

²⁸ Uchwały Rady Miasta Wrocławia z dnia 16 października 2014 r.: nr LXIV/1639/14 w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej przeznaczonych dla małych, średnich i dużych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Wrocławia, nr LXIV/1640/14 w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy związane z nowymi inwestycjami na terenie Wrocławia, nr LXIV/1641/14 w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na

potrzebne. Jeżeli działalność gospodarcza jest ze względu na ruch przygraniczny opłacalna, popyt samoistnie tworzy odpowiednią ilość stanowisk pracy.

W zasadzie identyczna podatkowo sytuacja dotyczy pracy za granicą. Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania pozwalają na opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej i z zatrudnienia w kraju ich osiągnięcia²⁹.

W Niemczech Polacy ostatnio także się osiedlają. Powoduje to przeniesienie za granicę wszelkich interesów życiowych, w tym podatkowych. Oprócz konsekwencji podobnych do wyprowadzenia z kraju działalności gospodarczej „przeniesiony” zostanie także podatek od majątku osobistego (przede wszystkim od nieruchomości). Akurat podatki od nieruchomości w Niemczech jest wyższy niż w Polsce³⁰, ale niedogodność ta rekompensowana jest przez inne zachęty stosowane w celu zaludnienia pustoszejących obszarów³¹. To uprawnia do stwierdzenia, że w co najmniej większości wypadków podatki nie są jedynym motywem postępowania, zwłaszcza w istotniejszych życiowo kwestiach.

Oczywiście opodatkowanie w innym kraju (jak w tych przykładach w Niemczech) wyklucza opodatkowanie w kraju dotychczasowej rezydencji. To skutek dla kraju czy obszaru tracącego podatników negatywny, dlatego zauważa się swojego rodzaju międzynarodową rywalizację podatkową. W lokalnej skali działa ona o tyle, o ile chce się uniknąć utraty zbytu z powodu tańszej konkurencji po drugiej stronie blisko przebiegającej granicy oraz zmniejszenia ilości podatników.

Można pokusić się o stwierdzenie, że podatki wpływają na stan stosunków przygranicznych w takim zakresie, w jakim oddziałują na ekonomiczną stronę funkcjonowania podmiotów po obu stronach granicy. Ponieważ nie ma szczególnych podatkowych regulacji odnoszących się do takich zjawisk, dotyczą ich powszechne mechanizmy relacji społeczno-ekonomicznych. Może tylko, ze względu na ich skupienie na ograniczonym

wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie parków przemysłowych, parków technologicznych oraz specjalnych stref ekonomicznych usytuowanych na terenie Wrocławia, nr LXIV/1642/14 w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w zakresie regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach programu EIT+ na wspieranie nowych inwestycji dla przedsiębiorców innowacyjnych lub prowadzących działalność badawczo-rozwojową na terenie Wrocławia, nr LXIV/1643/14 w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków lub ich części oraz budowli zajętych na potrzeby działalności gospodarczej prowadzonej przez mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Wrocławia w ramach programu pomocy de minimis (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego, poz.4432-4436).

²⁹ Zob. np. art. 7 i 15 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku, podpisanej w Berlinie dnia 14 maja 2003 r. (Dz. U. z 2005 r. nr 12, poz. 90).

³⁰ E. Wesołowska, *Polacy kolonizują Niemcy. Mieszkania za Odrą o połowę tańsze niż w Polsce*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/569077,polacy_kolonizuja_niemcy_mieszkania_za_odra_o_polowe_tansze_niz_w_polsce.html [dostęp 12.09.2015].

³¹ <http://pracaikariera.e-magnes.pl/artykuly/niemcy/mieszkanie/500-tys-mieszkan-za-1-euro-dla-polakow-w-niemczech-0> [dostęp 12.09.2015].

terytorialnie obszarze, są lepiej widoczne i nieco łatwiejsze do przeanalizowania. Na pewno jednak muszą być rozpatrywane w szerszym kontekście, ponieważ, tak jak podatki, zawsze łączą się z innymi uwarunkowaniami i elementami rzeczywistości.

Z tego między innymi powodu dokonana tutaj próba prawnopodatkowej analizy stosunków przygranicznych może wywołać poczucie znacznego niedosytu. Wywody prawnicze musiały często ustąpić miejsca opowiadaniu, a nawet gawędom. Można jednak było starać się wykazać prawnopodatkowy kontekst zachowań występujących na obszarach nadgranicznych. Taki właśnie był cel niniejszego opracowania, chociaż na pewno nie wszystkie możliwe do podjęcia wątki w nim się znalazły.

Literatura

- Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 2000.
- Henderson D., *Where Are We on the Laffer Curve?*, http://econlog.econlib.org/archives/2012/06/where_are_we_on.html [dostęp 12.09.2015].
- Interpelacja nr 7123 do ministra finansów w sprawie zagrożeń związanych z utrzymaniem wysokiej stawki podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe z dnia 30 marca 2004 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/7D8AD779> [dostęp 12.09.2015].
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 8411 w sprawie wzrostu handlu papierosami pochodzącymi z przemytu.
- Strategia działania służby celnej w zakresie zwalczania przemytu wyrobów tytoniowych w latach 2009–2011, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/strategiatab_wer2_9_12_08.pdf [dostęp 12.09.2015].
- Strategia działania służby celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2012–2015, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/strategia_2012-2015_przemyt.pdf [dostęp 20.09.2015].
- Szulc A., *Życie nie zna granic*, <http://www.vrinda.net.pl/skrypty/print.php?id=1094> [dostęp 12.09.2015].
- Wesołowska E., *Polacy kolonizują Niemcy. Mieszkania za Odrą o połowę tańsze niż w Polsce*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/569077,polacy_kolonizuja_niemcy_mieszkania_za_odra_o_polowe_tansze_niz_w_polsce.html [dostęp 12.09.2015].
- Wilczak J., *Kaliningrad pozdrawia Krym*, „Polityka” 2014, nr 13.
- Wiśniewska I., *Zimny kraj, ciepły czaj*, „Polityka” 2015, nr 12.
- Zadworny A., *Polscy osadnicy*, http://wyborcza.pl/magazyn/1,134305,14594777,Polscy_osadnicy.html [dostęp 12.09.2015].

Varia

prof. dr hab. Karol Kiczka
Instytut Nauk Administracyjnych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Działalność administracji publicznej w orzecznictwie sądowym

Streszczenie: Orzecznictwo współkształtuje porządek prawny, ustalając uprawnienia i obowiązki jednostek w państwie oraz pozycję, zadania i kompetencje organów administracji publicznej. Przeprowadzone rozważania wykazały, że doniosłą rolę w procesie stanowienia, stosowania i egzekwowania norm prawnych adresowanych do jednostek spełnia krajowa i unijna władza sądownicza. Organy sądowe zapewniają poszanowanie rządów prawa w demokratycznym państwie prawnym, w tym w społecznej gospodarce rynkowej. W opracowaniu uznano orzecznictwo sądowe za pomocniczy czynnik kształtujący porządek prawny.

Słowa kluczowe: organ administracji publicznej, sąd administracyjny, orzecznictwo sądowe, rynek wewnętrzny, jednostka w prawie administracyjnym.

Activity of public administration in light of judicial decisions

Abstract: Judicial decisions shape legal order and fix rights and obligations of an entity as well as the tasks and competences of an administrative organ. The paper aims to present the significance of jurisdiction of European Union and Member States in the process of legislation and also in applying and enforcing the law. Judicial authorities ensure respect of the rule of law in democratic states and in civil market economy. Judicial decisions are an adjuvant factor for shaping the legal order.

Key words: organ of public administration, administrative court, jurisdiction, internal market, entity in administrative law.

1. Wprowadzenie

Podstawowe znaczenie dla organizacji i działalności (funkcjonowania) władzy publicznej (instytucji publicznych) w demokratycznym państwie prawnym ma stanowisko ustrojodawcy¹. Konstytucja stwierdza, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.), nazywana dalej: Konstytucją RP, Konstytucją. Por. System Prawa Administracyjnego, Tom 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012; S. Biernat (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych*, Warszawa 2013.

sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Trafnie podkreśla Marian Zimmermann, że w nowoczesnym państwie żadna władza publiczna nie może działać bez podstawy ustawowej – na tej tylko podstawie, że ustawa jej czegoś nie zabrania². Ustawa zasadnicza oczekuje ponadto od instytucji publicznych rzetelności, sprawności oraz współdziałania.

Prawodawca unijny, uwzględniając zasadę autonomii instytucjonalnej, szanuje równość państw członkowskich Unii wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego³.

Działalność administracji publicznej w Polsce podlega przede wszystkim wymiarowi sprawiedliwości realizowanemu przez sądownictwo administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Powyższe nie wyłącza sytuacji, gdzie wiele sfer stosunków społecznych objętych działalnością administracji publicznej podlega tylko władzy sądowniczej sprawowanej przez sądy powszechne. Jak wynika z poczynionych ustaleń, zwłaszcza w domenie administracji publicznej sama znajomość przepisów prawa pozytywnego, nie wystarcza – jak podkreśla Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych, odbyty w Poznaniu w dniach 20–23 czerwca 1929 r. – do interpretacji i należytego stosowania prawa. Stwierdzenie to pozostaje w pełni aktualne obecnie dla badań nad sytuacją prawną jednostki w demokratycznym państwie prawnym. Za niezbędne uznano wówczas: znajomość podstaw i zasadniczych zagadnień filozofii, teorii prawa (filozofii prawa), socjologii i ekonomii oraz ich, co szczególnie istotne dla naszych rozważań, bezpośredniego związku z praktyką⁴.

² M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*. Część I, Poznań 1949, s. 44.

³ Art. 4 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 13–46), dalej: TUE; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47–390), dalej: TFUE. Zob. K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006; Grainne de Burca, J.H.H. Weiler (red.), *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, Natolin European Centre 2014.

⁴ Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, s. 1223. Por. System Prawa Administracyjnego, Tom 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.

Celem opracowania jest rozważanie wybranych praktycznych aspektów działalności administracji publicznej odnotowywanych na niwie wymiaru sprawiedliwości. Wstępna analiza judykatów podejmowanych na kanwie funkcjonowania władzy wykonawczej w państwie potwierdza, że są to zagadnienia ważne dla otoczenia społeczno-gospodarczego, w tym dla korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności oraz praw. Zmieniające się zadania administracji publicznej czy pogłębiające się prawnomiędzynarodowe (unijne) uwarunkowania jej aktywności to niektóre z czynników wpływających na przeobrażenia zachodzące w domenie działalności władzy wykonawczej. Rozważania zawarte w niniejszej publikacji mogą być głosem w dyskusji w zakresie kwestii objętych tytułem opracowania.

2. O sądowej kontroli administracji publicznej

Sądowa kontrola działalności administracji publicznej jest kluczowym elementem systemu kontroli władzy wykonawczej w państwie. Nauka prawa administracyjnego, podejmując znamienne dla niej zagadnienia, wskazuje na konieczność rozważania wypowiedzi ustrojodawcy oraz towarzyszącej im praktyki⁵. W rozwoju historycznym, jak podkreśla Jan Jendrośka, wytworzyły się dwa modele organów orzekających o uprawnieniach i obowiązkach jednostki w państwie: model sądowy, oparty na zasadzie niezawisłości sędziowskiej, i model administracyjny. W systemie organizacyjnym i funkcjonalnym administracji publicznej samodzielność organów administracyjnych, eksponuje J. Jendrośka, zależy od pozycji ustrojowej danego organu⁶. W kontekście wydzielanych na wstępie opracowania za Konstytucją członów władzy publicznej – wykonawczej oraz sędziowskiej – u zarania kształtowania się państwa praworządnego akcentowano, że główna różnica między administracją publiczną (władza wykonawcza) a sądownictwem (wymiar sprawiedliwości) leżała w różnicy postawy urzędnika administracyjnego i sędziego: urzędnik służył monarsze, sędzia społeczeństwu; urzędnik państwu, sędzia prawu⁷.

Ważną część składową każdej konstytucji – jak podkreśla Jerzy Stefan Langrod – stanowić muszą podstawowe przepisy o sądownictwie administracyjnym ze względu na jego wręcz wyjątkową, choć nie zawsze docenianą wagę dla ustroju współczesnego i przyszłego państwa⁸. Chodzi tu o kontrolę nad dziedziną życia publicznego,

⁵ Por. M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1924, s. 5; M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studjum z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 172; F. Longchamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 13. Zob. J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 70.

⁶ J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu administracyjnym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji, Poznań 2005, nr 1, s. 15.

⁷ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 196.

⁸ J. St. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929, s. 13.

która wskutek – w opinii autora – tradycji państwa absolutnego, w wyniku nieodporności wobec wpływów politycznych i ogromu agend jej przekazanych jest szczególnie podatna dla krzewienia się najszerzej pojętego bezprawia. Bezprawie to szczególnie szkodzi rozumnie pojętym interesom zbiorowym i indywidualnym. Analiza opinii naukowych wykazuje, że aby przeciwdziałać bezprawiu zwłaszcza w dziedzinie administracji publicznej, tworzono zawsze szeregi środków kontrolnych, które są – niewątpliwie – zawiązkiem sądownictwa administracyjnego, połączonym z nim wspólną myślą przewodnią. Ale środki te były zależne od krótkowzrocznych interesów i dążeń suwerena, czy był nim tyran, czy monarcha konstytucyjny czy lud. Langrod pisze dalej, że sądownictwo administracyjne, zrodzone razem ze zwycięstwem ideału praworządności nad absolutyzmem w ustrojach państwowych, rozwijające się w prostym stosunku do faktycznej realizacji jej postulatów w życiu społeczeństw kulturalnych, jest o tyle przełomem w tej dziedzinie, że wskutek sądowej kontroli organów administracyjnych stanowi w zasadzie zupełnie bezstronną i jedynie skuteczną formę gwarancji, a ponadto ma tendencję objęcia swym orzecznictwem całej domeny działań i zaniechań administracji publicznej. Społeczeństwa na podstawie codziennych doświadczeń musiały zrozumieć choćby nawet wbrew krótkowzrocznym interesom rządzących, choćby wbrew dosłownie pojmowanej doktrynie podziału władz, iż tylko takie formy kontroli mogą wprowadzić praworządność w dziedzinie życia publicznego; dlatego w miarę przewyciężania zasady omnipotencji państwa przez ideał odpowiedzialności wszystkich – a więc i państwa (władzy publicznej) – wobec prawa, sądownictwo administracyjne zdobywało sobie coraz głębiej pojęte i silniej ugruntowane prawo obywatelstwa w ustawodawstwie pozytywnym, czy powierzano je organom specjalnym, a więc rozumiano przez nie specjalną instytucję, czy też widziano w nim tylko pewien *modus procedendi*, pewien plus obcy dotychczas znanemu postępowaniu, a zmierzający do osiągnięcia maximum praworządności w praktyce życia publicznego w państwie. Zdaniem przywoływanego autora ta stała dążność do praworządności stworzyła miejsce dla sądownictwa administracyjnego w ustawach zasadniczych, a z drugiej strony właśnie sądownictwo administracyjne miało stać się tym impulsem, który pojęcie praworządności pchnąć miał na nowe tory; z czystego „rządu prawa” sądownictwo administracyjne wprowadziło wiele pojęć złożonych, obejmujących ponadto czynniki, które nazwać by można rządem sprawiedliwości materialnej, przekraczającej ściśle granice normatywno-prawne. Ta twórcza rola sądownictwa administracyjnego, jak wywodzi autor, pomnaża jego wszechstronną wagę w pozytywnym i przyszłym ustroju, czyniąc zeń czynnik pierwszorzędного znaczenia dla rozwoju pojęć i postulatów konstytucyjno-prawnych; szczególnie zaś w dziedzinie prawa administracyjnego, tak materialnego, jak przede wszystkim formalnego, jest sądownictwo

administracyjne stróżem ładu i porządku, a zarazem czynnikiem *par excellence* twórczym, punktem wyjścia znakomitego rozwoju tego prawa. Langrod dalej zaznacza, że w tym właśnie odzwierciedla się szczególne znaczenie sądownictwa administracyjnego, iż łączy ono w sobie wiele tak bardzo różnorodnych czynników, które wszystkie stanowią zdobycz państwa praworządnego. Będąc główną dźwignią w ewolucji społecznej ku praworządności, będąc najważniejszą bronią w walce o sprawiedliwość materialną w dziedzinie działań i zaniechań organów państwowych, będąc równocześnie podstawową zdobyczą demokratyczną i gwarancją przestrzegania przez państwo praw i interesów obywateli i ich grup, –sądownictwo administracyjne jest czynnikiem postępu w administracji publicznej, hamulcem biurokracji, dowolności i myślowego zaco-fania organów administracyjnych, słowem – wrogiem „mandarynatu” administracji publicznej przetrwałego w dużej mierze w całym świecie upadek swojej kolebki: państwa absolutnego. Należycie zorganizowane i pojęte sądownictwo administracyjne jest negacją „mandarynatu” administracji publicznej, jest czynnikiem postępu i bodźcem ku dostosowaniu administracji publicznej do ciągle zmiennych potrzeb i konieczności życiowych, otwierając jej na oścież okno ku powietrzu postępu społecznego i rozkwitu prawno-państwowej kultury. Langrod uwypukla, że zrozumienie tej jego roli jest rzeczą pierwszorzędno znaczenia dla ustawodawcy. Od niego bowiem i od zakreślenia sądownictwu administracyjnemu takich zadań i możliwości, które warunkują spełnienie przez nie jego całkowitego, a tak wszechstronnego zadania, zależy realny efekt i linia rozwojowa jego judykatury⁹.

Kontrola sądowa administracji publicznej napotyka na swoiste zagadnienia wynikające ze złożonej i niejednorodnej natury stosunków społecznych normowanych prawem publicznym, w tym prawem administracyjnym i publicznym prawem gospodarczym. Nauka prawa publicznego od dawna eksponuje konieczność posiadania specjalnej wiedzy, zwłaszcza do prawidłowego wykonywania administracji publicznej. Znajomość samych norm prawnych, jak pisze Gustaw Taubenschlag, pozostaje abstrakcyjna, praktycznie iluzoryczna w wielu dziedzinach życia, jeśli stosujący prawo publiczne nie posiada wiedzy specjalnej, jej właściwej gałęzi, nie opanuje odpowiedniej terminologii czy nie zapozna się z praktyką¹⁰. Analiza orzecznictwa utwierdza w nie-malejącej roli odesłań poza system prawa pozytywnego. Jak przykładowo zauważa Sąd Najwyższy: „W razie braku możliwości ustalenia kosztów wynikających z przyjęcia dodatkowego ruchu telekomunikacyjnego należy uwzględnić doświadczenia innych operatorów europejskich działających na konkurencyjnych rynkach. Brak niespornej

⁹ J. St. Langrod, *op. cit.*, s. 13–17. Por. System Prawa Administracyjnego, Tom 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.

¹⁰ G. Taubenschlag, *Studium prawne fachowych gałęzi administracji*, Gazeta Administracji 1937, nr 10, s. 601.

metodologii kalkulacji kosztów stanowi podstawę do zastosowania stawek wynikających z doświadczenia operatorów europejskich działających na konkurencyjnych rynkach”¹¹.

Konstytucja stwierdza, co już wzmiankowano, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Badania dostępnego materiału źródłowego wykazują, że sądownictwo administracyjne jest ważnym elementem konstrukcji demokratycznego państwa prawnego¹². Sędzia sądu administracyjnego, kontrolując sposoby i metody stosowania prawa przez władzę publiczną, jednocześnie ocenia, czy władza publiczna, z uwagi na swoiście rozumiane przez siebie kryteria celowości, efektywności i sprawności działania nie narusza prawa. Działalność sądów administracyjnych skoncentrowana jest na dbałości o efektywne funkcjonowanie sądów, zapewnia to bowiem kontrolę nad działalnością władzy publicznej i dzięki temu ogranicza zarówno decyzje legalne, ale mające charakter arbitralności, oraz eliminuje decyzje nielegalne, pozbawione podstaw prawnych.

Dbalność o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych wynika z potrzeby zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. To uzmysławia, że sądownictwo administracyjne należy widzieć przez pryzmat uniwersalnego dobra, któremu służy zawód sędziego, tj. sprawiedliwości. A zatem istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki w jej stosunkach z administracją. W demokratycznym państwie prawnym zarówno dobro publiczne, jak i dobro jednostki korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej skutecznej ochrony prawnej. Dlatego przy rozstrzyganiu spraw musi być zachowany właściwy dystans i powściągliwość (nie można *a priori* przyjąć nadrzędności jednego z tych dóbr nad drugim)¹³.

Odzwierciedleniem właściwego wypełniania konstytucyjnego obowiązku jest objęcie kognicją sądów administracyjnych spraw istotnych i ważnych dla obywateli, a dotyczących aktów i czynności organów administracyjnych oraz uchwał, aktów i czynności

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., III SK 47/04, Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych 2005, nr 8, s. 375.

¹² Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku, Warszawa 2014, s. 11–13. Por. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, Warszawa 2015; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2012 roku, Warszawa 2013; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku, Warszawa 2012; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2010 roku, Warszawa 2011; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 roku, Warszawa 2010; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 roku, Warszawa 2009; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku, Warszawa 2008; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku, Warszawa 2007; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku, Warszawa 2006; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2004 roku, Warszawa 2005.

¹³ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 11–13.

organów publicznoprawnych, jakimi są samorządy gospodarcze i zawodowe. Liczne przykłady rozstrzygnięć przesądzających o objęciu kontrolą sądowoadministracyjną tej części władztwa administracyjnego, podejmowanych także w składach powiększonych NSA, możemy znaleźć w ukształtowanych poglądach orzeczniczych. Przy wykładni polegającej na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej możliwe było objęcie kontrolą sądową pomijanych, nieświadomie lub celowo, aktów i czynności administracji publicznej, zawierających elementy władcze. Sądowa kontrola jest konieczna, gdyż władcze działanie może prowadzić do arbitralności rozstrzygnięć, a więc do dowolności podejmowanych rozstrzygnięć. Natomiast działania władzy publicznej muszą być nie tylko legalne, podejmowane na podstawie i w granicach prawa, lecz także rzetelne. Rzetelne są wtedy, kiedy pozbawione są arbitralności. Wolne od arbitralności są takie działania władzy publicznej, które dają się racjonalnie wyjaśnić zarówno okolicznościami faktycznymi, jak i okolicznościami prawnymi indywidualnej sprawy. Nie zawierają znamion szyskany lub ekscesu¹⁴.

Prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w procesie jego stosowania pozwala na spełniającą europejskie standardy ochronę praw jednostki. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalna jest aktywność sędziów w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, w szczególności w racjonalnym stosowaniu reguły kolizyjnej określonej w art. 91 ust. 3 Konstytucji¹⁵. Z orzecznictwa sądownictwa administracyjnego w Polsce wynika, że szczególnie wpływ na proces wykładni stosowany przez sądy administracyjne ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał przyjętymi przez siebie interpretacjami (procedura pytań prejudycjalnych) w istotny sposób uzupełnia treść prawa unijnego, wskazuje także najskuteczniejsze strategie wykładni tego prawa. Pierwotne prawo unijne przyjmuje, że państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii (art. 4 ust. 3 TUE). Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 19 ust. 1 TUE). Skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania (art. 197 ust. 1 TFUE). Państwa członkowskie przyjmują wszelkie

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ „3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii (art. 291 ust. 1 TFUE)¹⁶.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje na kontynuację dotychczasowych kierunków działalności orzeczniczej, służących poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też w wyrokach i uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących np. respektowania zasady sprawiedliwości proceduralnej, sprawiedliwości podatkowej polegającej m.in. na ograniczaniu praktyki organów podatkowych opartej na zasadzie *in dubio pro fisco* (zakaz stosowania wykładni *in dubio pro fisco* należy wywodzić z konstytucyjnej zasady państwa prawnego; jest tak dlatego, że zasada pewności prawa oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa kładą szczególny nacisk na bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki), w poszerzaniu prawa dostępu do sądu, odrzuceniu tezy o autonomii prawa celnego czy podatkowego, a także w przywracaniu praw niesłusznie odebranych¹⁷.

Jednocześnie orzecznictwo sądownoadministracyjne uzasadnia tezę, że w pewnych wypadkach odkodowanie normy prawnej nie może dokonywać się przy użyciu wyłącznie wykładni językowej, albowiem łacińska maksyma *clara non sunt interpretanda* może stwarzać tylko pozór pewności prawa przede wszystkim dlatego, że jednoznaczność i jasność mogą być tylko pozorne. Prawo jest przecież projekcją przeżycia emocji prawnej, a to zawsze wymaga zastanowienia nad sensem przyjętego rozwiązania prawnego. To nie maksyma *in dubio pro tributario* chroni jednostkę, lecz wysoka wiedza interpretacyjna sędziego, jego kultura prawna, wprowadzenie przez sędziego prawa w sposób zgodny z wymogami sprawiedliwości, solidności postępowania kasacyjnego, wysokiej etyki zawodowej. Orzecznictwo sądów administracyjnych niezmiennie uwzględnia standardy wartości i dóbr chronionych zarówno Konstytucją, jak i prawem UE. Analiza orzecznictwa sądownictwa administracyjnego jednoznacznie wskazuje na to, że z każdym rokiem w coraz szerszym zakresie sądownictwo administracyjne powołuje się na treść prawa unijnego, a także na orzecznictwo TSUE i właściwą dla Trybunału strategię interpretacyjną. Dzięki temu w sprawach z elementem unijnym osiąga coraz wyższy poziom merytoryczny.

Zapewnienie właściwej dynamiki rozstrzygania spraw w I i II instancji wymagało podjęcia wielu czynności organizacyjnych, umożliwiających utrzymanie osiągniętej w latach poprzednich sprawności rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie. Z danych statystycznych zawartych w pierwszej części *Informacji* oraz w załączonych tabelach

¹⁶ Por. także Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst jedn. Dz. Urz. C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r., s. 33–184), dalej: TWE, WE etc.

¹⁷ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 11–13.

wynika wzrost dynamiki załatwianych spraw zarówno przez wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny. Należy przy tym zaznaczyć, że na czas załatwiania spraw mają wpływ różne czynniki, np. wielość stron postępowania, zawieszenie postępowania związane z potrzebą skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego czy pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Niemniej jednak czas oczekiwania na rozstrzygnięcie przed sądami administracyjnymi w Polsce spełnia standardy europejskie¹⁸.

W dniu 1 stycznia 2004 r. w Polsce weszła życie reforma sądownictwa administracyjnego, wprowadzająca dwuinstancyjność postępowania sądowniczoadministracyjnego. W dniu 1 stycznia 2004 r. wojewódzkie sądy administracyjne przejęły do załatwienia 92 656 spraw z lat poprzednich, a w pierwszym roku funkcjonowania nowego ustroju sądownictwa administracyjnego wpłynęło 58 851 spraw. W latach 2004–2013 wpływ skarg do sądów administracyjnych I instancji systematycznie wzrastał. W 2013 r. wpłynęło ich 81 634. Także systematycznie wzrastała liczba skarg kasacyjnych kierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 2004 r. wskaźnik skarg kasacyjnych w stosunku do spraw załatwionych przez sądy I instancji nie przekraczał 10%, natomiast np. w 2013 r. już przekroczył 20%. Powyższe dane potwierdzają trafność rozwiązań ustrojowych wynikających z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji oraz modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego określonego głównie w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁹.

W 2014 r., jak wynika z oficjalnych źródeł²⁰, do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 77 393 skargi na akty i czynności oraz 6769 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 84 162 skargi. W 2014 r. wpływ skarg zwiększył się o 2528 spraw, co stanowi wzrost o 3,1% w stosunku do 2013 r. Najwięcej skarg w 2014 r. wniosły osoby fizyczne – 62 616. Osoby prawne wniosły 22 407 skarg, organizacje społeczne 1261, prokurator 598 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich 11. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 19 000 pełnomocników organów administracji publicznej, 7877 adwokatów, 11 400 radców prawnych, 3447 doradców podatkowych, 307 rzeczników patentowych oraz 613 prokuratorów. Wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w roku 2014 jest nieznacznie niższy niż w latach poprzednich. Tytułem przykładu podobnie jak w 2013 r., najwięcej skarg (3521) wpłynęło na akty administracyjne ministra finansów. Z liczby tej 2798 skarg załatwiono wyrokiem, z czego 1652 skargi uwzględniono (59,04%). W wypadku skarg na akty

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), dalej: p.u.s.a.

²⁰ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, Warszawa 2015, s. 15–18.

administracyjne innych organów liczba spraw załatwionych wyrokiem wynosiła: Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 1151 skarg załatwionych uwzględniono 357 skarg, tj. 31,02%; Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 648 skarg załatwionych uwzględniono 160 skarg, tj. 24,69%.

Działalność Sądu Najwyższego (SN) w odniesieniu do kontroli administracji publicznej należy oceniać przede wszystkim z punktu widzenia jego funkcji ustrojowych²¹. Jest to szczególny organ władzy sądowniczej, powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych. Tego rodzaju nadzór judykacyjny jest realizowany w drodze rozpoznawania kasacji oraz innych środków odwoławczych, a także podejmowania uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Do zadań Sądu Najwyższego należy ponadto rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu, a także wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego. Nie mniej istotną kompetencją jest rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo, oprócz działalności orzeczniczej rolą SN jest opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, oraz innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe. Każdy z tych obszarów aktywności Sądu Najwyższego stawia przed nim inne wyzwania, stanowi odrębną perspektywę oceny jego działalności.

Nie ulega wątpliwości, że podstawowe znaczenie ma funkcja orzecznicza Sądu Najwyższego. W tym kontekście w 2014 r., jak w roku poprzednim, odnotowano wzrost liczby spraw (ogółem wpłynęło 11 065 spraw; w 2013 roku było ich 10 628). Przeważały skargi kasacyjne i kasacje – 7886 (w 2013 roku – 7269), z czego 4008 wniesiono do Izby Cywilnej (w 2013 roku – 3383), 174 do Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (w 2013 roku – 2132), 1694 do Izby Karnej (w 2013 roku – 1735), a 10 do Izby Wojskowej (w 2013 roku – 19). Łącznie wpłynęło także 166 zagadnień prawnych (w 2013 roku było ich 194) oraz 1121 zażaleń (w 2013 roku – 1108). Na pozostałe sprawy składały się: apelacje od orzeczeń wojskowych sądów okręgowych, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, skargi na przewlekłość postępowania, skargi o wznowienie, wnioski o przekazanie sprawy innemu sądowi, sprawy o ulaskawienie oraz wnioski incydentalne i sprawy dyscyplinarne. Spośród tych ostatnich dominowały sprawy dyscyplinarne sędziów (70 spraw, w 2013 roku – 43), chociaż Sąd Najwyższy

²¹ Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014..., s. 4–5. Por. Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2013...; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2012...; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011...; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2010...; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2009...

rozstrzygał również w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów oraz lekarzy (51 spraw, w 2013 roku – 54). Ogółem w tej grupie rozpoznano 121 spraw, z czego 69 dotyczyło sędziów, a 52 pozostałych grup zawodowych. Razem Sąd Najwyższy rozpoznał 10 546 spraw (w 2013 roku – 10 387), w tym m.in.: 7329 skarg kasacyjnych i kasacji (w 2013 roku – 7059), 1098 zażaleń (w 2013 roku – 1260) oraz 202 kwestie prawne (w 2013 roku – 171). Mimo statystycznie większej liczby rozpoznanych spraw nie zmniejszyły się zaległości. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim ze znacznego wzrostu liczby skarg kasacyjnych (o 617)²².

3. Przegląd niektórych wypowiedzi judykatury

Dla obrotu gospodarczego istotne znaczenie ma wyrok SN stwierdzający, że brak rejestracji działalności gospodarczej w odpowiedniej ewidencji (rejestrze) nie jest warunkiem niezbędnym do uzyskania statusu przedsiębiorcy. O statusie tym może decydować tylko faktyczne (rzeczywiste) podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej, o jakiej mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (I CSK 364/13)²³. Natomiast w uchwale NSA z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13 uznano, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zdaniem NSA w postanowieniach, o których mowa w art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g., organ kontroli nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach lub uprawnieniach kontrolowanego przedsiębiorcy. Odnoszą się one do samej kontroli, a więc do obowiązków organu prowadzącego kontrolę. Postanowienie podjęte na podstawie art. 84c ust. 9 lub 10 wpływają jedynie na sytuację faktyczną, a nie prawną kontrolowanego przedsiębiorcy. Dodatkowo, zgodnie z art. 77 ust. 4 u.s.d.g., przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, przysługuje odszkodowanie, natomiast ust. 5 tego artykułu stanowi, że dochodzenie roszczenia, o którym mowa w ust. 4, następuje na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach²⁴. Sąd Najwyższy dokonał także wykładni art. 87 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, stwierdzając, że przepis ten przewiduje dla osoby upoważnionej w oddziale do reprezentowania przedsiębiorcy zagranicznego umocowanie odrębne

²² Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014..., s. 4–5.

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm., dalej: u.s.d.g. Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014..., s. 60. Por. System Prawa Administracyjnego, Tom 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013.

²⁴ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku..., s. 24.

w stosunku do określonych w Kodeksie cywilnym, mające cechy zbliżone do prokury oddziałowej (art. 109⁵ k.c.). W związku z tym należy przyjąć, że ustanowienie takiej osoby oznacza, iż jest ona *ex lege* umocowana również do dokonywania czynności sądowych. Prowadzi to do wniosku, że może także udzielić pełnomocnictwa procesowego do zastępowania przedsiębiorcy zagranicznego w sprawach o roszczenia związane z działalnością oddziału (III CZP 103/13)²⁵.

Na szczególną uwagę zwłaszcza konsumentów zasługuje uchwała z 7 lutego 2014 r. (III CZP 113/13), w której Sąd Najwyższy rozstrzygał o drodze sądowej w sprawie, w której pasażer – na podstawie art. 7 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w wypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91 – domaga się od przewoźnika lotniczego odszkodowania za opóźniony lot. Oprócz wagi jurysdykcyjnej sprawa miała także duże znaczenie społeczne, ponieważ na terenie kraju wszczynane są liczne postępowania o takie odszkodowanie, co jest konsekwencją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2009 r. (C-402/07 i C-432/07). Po wnikliwej, wieloaspektowej analizie stanu prawnego, w tym odpowiednich przepisów prawa unijnego, a także ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.), Sąd Najwyższy stwierdził, że w omawianych sprawach zachodzi przemienność drogi postępowania przed sądami powszechnymi lub przed Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego. To rzadki i raczej niepożądany przypadek realizacji prawa do sądu, zatem zapewne z tego względu Sąd Najwyższy zaznaczył, że z pozostawieniem prawa wyboru drogi dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 mogą łączyć się nie zawsze korzystne dla pasażerów konsekwencje w sytuacji równoległego korzystania z obu środków ochrony prawnej. W szczególności mogą powstawać problemy związane z szybkością uzyskania ochrony oraz wzajemnym wpływem obu toczących się postępowań i znaczeniem wydanych w tych postępowaniach rozstrzygnięć. Zdaniem Sądu Najwyższego uniknięcie tych problemów jest jednak możliwe jedynie w drodze wprowadzenia w prawie krajowym odpowiednich zmian legislacyjnych²⁶.

Daniny publiczne to szczególnie newralgiczna sfera ingerowania państwa w prawa majątkowe jednostek. W sprawach dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych trzeba wskazać na problematykę związaną z zakresem kosztów reprezentacji – przedsiębiorców (podatników) – jako wydatków wyłączonych z kosztów uzyskania przychodów. Należy zwrócić uwagę na wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 17 czerwca

²⁵ *Ibidem*, s. 34.

²⁶ *Ibidem* s. 32

2013 r., II FSK 702/11, który zapadł na tle problematyki dotyczącej zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na reprezentację. Przyjęto w nim, że tylko wydatki na zakup tych usług gastronomicznych stanowiących koszty uzyskania przychodów zgodnie z art. 15 ust. u.p.d.o.p.²⁷, których jedynym (głównym) celem jest tworzenie lub poprawa wizerunku przedsiębiorcy na zewnątrz, podlegają wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów na zasadach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 28 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. Pogląd wyrażony w wyroku składu siedmiu sędziów kontynuowano w późniejszym orzecznictwie, przyjmując m.in., że do oceny, czy dana działalność stanowi reprezentację lub innego rodzaju działalność konieczna jest analiza całokształtu okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Podkreślono, że to na podatniku spoczywa ciężar wykazania, iż określone wydatki poniesione zostały w celu uzyskania przychodu (zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów) oraz że nie były one ukierunkowane na kształtowanie wizerunku przedsiębiorcy, lecz stanowiły element innego rodzaju aktywności gospodarczej (zob. np. wyroki z: 16 października 2013 r., II FSK 2442/13; 10 października 2013 r., II FSK 2845/11; 13 września 2013 r., II FSK 1992/13 i 19 czerwca 2013 r., II FSK 2102/11). W tym kontekście warto odnotować również wyrok NSA z 10 września 2013 r., II FSK 2019/13, w którym sformułowano tezę, że w świetle art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. nie stanowi kosztu reprezentacji wydatek na poczęstunek, który serwowany jest w ramach: działań marketingowych lub reklamowych podatnika, dotyczących promocji produktu lub usługi, prowadzonych negocjacji z kontrahentami lub w ramach szkoleń, odpraw dla pracowników oraz podmiotów powiązanych gospodarczo itp., których celem nie jest kształtowanie wizerunku podmiotu gospodarczego, lecz doprowadzenie do nawiązania lub rozbudowania jej kontaktów gospodarczych, wprowadzenie na rynek określonych towarów i usług lub poprawienie skuteczności ich sprzedaży, wzrost efektywności pracy itp.²⁸

Zgodnie z art. 26 TFUE Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów. Rynek wewnętrzny – co istotne – obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów. Norma zawarta w art. 29 TFUE stanowi: „Produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym państwie członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych ceł

²⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.), dalej: u.p.d.o.p.

²⁸ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 87–88.

lub opłatę. W obrocie gospodarczym transakcje ze wzmiankowanego wyżej obszaru są niezadkiem przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. Tytułem przykładu w sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej towarów w 2014 r., podobnie jak w latach ubiegłych, istota sporu sprowadzała się do oceny przez sądy administracyjne, czy do towarów importowanych i zgłaszanych do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym należało przyjąć kod taryfy celnej wskazany (deklarowany) przez stronę w zgłoszeniu celnym – dokumencie SAD – czy też należy przyjąć kod taryfy celnej określony przez organy celne po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego. Stosownie do art. 20 ust. 1 WKC²⁹ w wypadku powstania długu celnego należności wymagane zgodnie z prawem określane są na podstawie Taryfy Celnej Wspólnot Europejskich, której jednym z istotnych elementów jest klasyfikacja taryfowa. Klasyfikacji należało dokonać na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej³⁰. Oceniając prawidłowość zastosowania przez organy celne do towarów sprowadzanych z Chin – modułów z diodami LED – kodu CN 9405 40 39 (a nie – jak wynikało ze zgłoszenia celnego – CN 8541 40 10), a wobec części diod montowanych w panelu kodu CN 9405 92 00 (zamiast CN 8541 90 00), NSA stwierdził, że dla klasyfikacji do jednej z wymienionych pozycji ma znaczenie nie to, iż źródłem światła dla takiej lampy jest dioda, a jedynie to, czy stanowi ona moduł, czy pojedynczą diodę przeznaczoną do dalszego montażu. Połączenie różnych elementów powoduje, że towar nabiera charakteru wyrobu gotowego, który jest objęty – co istotne dla wymiaru daniny publicznej – inną pozycją CN, lub podzespołu urządzenia, który również może mieć charakter wyrobu gotowego, co odpowiada zakresowi poz. 9405, która według Not Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej Wspólnot Europejskich – szczególnych dokumentów dekodowania (interpretacji, wykładni) analizowanych norm prawnych – obejmuje: lampy i oprawy oświetleniowe, włączając reflektory poszukiwawcze i punktowe oraz ich części, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone; reklamy świetlne, podświetlane tablice i znaki informacyjne i podobne, ze źródłem światła zamontowanym na stałe, oraz ich części, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone (wyrok z 29 października 2013 r., I GSK 917/12).

Co do określenia kodu CN sprowadzanego z Rosji siarczanu sodu występującego w postaci tenardytu NSA uznał, że organ celny prawidłowo zaklasyfikował ten towar do kodu CN 2833 11 00 00, obejmującego „siarczany; ałuny; nadtleno-siarczany (nadsiarczany)” – „siarczan disodu” (w zgłoszeniu celnym zakwalifikowano ww. towar do kodu

²⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE 302 z 19.10.1992 r., s. 1 ze zm.), dalej: WKC.

³⁰ Dz. Urz. UE L 256/1 z 1987 r.; Dz. Urz. UE-sp.02-2-382 ze zm. zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1214/2007 z dnia 20 września 2007 r. (Dz. Urz. UE L 286/1 z 2007 r.).

CN 2530 90 98 00, tj. „substancje mineralne, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone – pozostałe”). Z jednoznacznej treści uwagi 1 do działu 25 „Sól; Siarka; Ziemie i Kamienie; Materiały gipsowe, Wapno i cement”, zawartego w sekcji V Wspólnej Taryfy Celnej „Produkty mineralne” wynika, iż do działu 25 WTC mogą być klasyfikowane tylko produkty w stanie surowym lub m.in. „oddzielone magnetycznie lub w wyniku innych procesów mechanicznych lub fizycznych”, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie może to nastąpić z wykorzystaniem procesu krystalizacji. Zasadniczy i rozstrzygający argument przesądzający o prawidłowości zastosowanego przez organ celny kodu CN stanowi treść wyszczególnienia do kodu CN 2833 11 00 00 oraz uwag wyjaśniających do działu 28 WTC (wyrok NSA z 19 czerwca 2013 r., I GSK 766/12). Podobnie w kwestii zakwalifikowania do odpowiedniego kodu CN sprowadzonych z Chin „akcesoriów dla lalek”, tj. wykonanych z tworzywa sztucznego butelki do mleka i grzechotki zapakowanych łącznie oraz butelki do mleka i miseczki ze sztućcami zapakowanych łącznie, NSA zgodził się ze stanowiskiem organów, iż towar ten powinien zostać zaklasyfikowany do kodu CN 9503 00 70, obejmującego „pozostałe zabawki, pakowane w zestawy lub komplety” (a nie pod pozycją 9503 00 29 00 jako „części i akcesoria lalek”). Zgodnie z notą wyjaśniającą do pozycji 9503 „Części i akcesoria lalek objęte tą pozycją obejmują: głowy, korpusy, kończyny, oczy (inne niż te niezamontowane, ze szkła, objęte pozycją 7018), mechanizmy do poruszania oczami, wytwarzające głos lub inne mechanizmy, peruki, ubranka, buty i kapelusze dla lalek”. Wyliczenie to stanowi wskazówkę, jakiego rodzaju drobne przedmioty należy traktować jako akcesoria. Zaklasyfikowanie wskazanych wyżej zabawek jako akcesoria lalki byłoby możliwe, gdyby ich konstrukcja pozwalała na użycie tylko i wyłącznie do konkretnej lalki. Wówczas można byłoby mówić, że stanowią one dodatkowe wyposażenie konkretnej lalki (wyrok z 29 października 2013 r., I GSK 1108/12)³¹.

Wśród orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych w 2013 r. w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacyjnych na pierwszym miejscu wymienić należy wyrok dotyczący zgodności ze standardami wynikającymi z Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka przepisów ustawowych, na podstawie których organ regulacji rynku telewizyjnego nałożył na nadawcę karę pieniężną za wyemitowanie audycji zawierającej treści naruszające porządek publiczny. W uzasadnieniu orzeczenia zawarto obszerny wywód rekonstruujący standard konstytucyjny i konwencyjny w obszarze swobody wypowiedzi środków masowego przekazu oraz zestawiono ten standard z okolicznościami konkretnej sprawy oraz przedstawionymi w toku instancji argumentami juretycznymi w przedmiocie dopuszczalności ukarania nadawcy. Oddalając skargę kasacyjną nadawcy Sąd Najwyższy uznał, że nałożenie kary pieniężnej nie

³¹ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 92–93.

narusza krajowych i międzynarodowych standardów ochrony wolności wypowiedzi (III SK 42/12)³².

W działalności sądów administracyjnych ważne miejsce zajmują kwestie różnego charakteru (natury) transportu. Na przykład w sprawach z zakresu transportu drogowego i przewozów, w których miała zastosowanie umowa o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP)³³, problem dotyczył kwestii, czy tabliczka znamionowa ATP umiejscowiona na pojeździe może zastąpić dokument świadectwa ATP, stanowiąc równoważny dowód spełnienia przez środek transportu międzynarodowych wymogów przewozu szybko psujących się artykułów. W sprawach tych rozważano także kwestię dopuszczalności stosowania wobec obywatela przepisów znowelizowanej umowy międzynarodowej, której zmiany nie zostały opublikowane w polskim Dzienniku Ustaw. W tej kwestii NSA, powołując się na art. 9 Konstytucji RP oraz art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów³⁴ („Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”), uznał, że w tych sprawach winny mieć zastosowanie przepisy Umowy ATP pkt 3 załącznika 1 dodatku 1 w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji, a więc w wersji po nowelizacji dokonanej w 2010 r., które przewidują, że tabliczka znamionowa umieszczona na pojeździe przewożącym towary szybko ulegające zepsuciu powinna być traktowana jako równoważna z istnieniem dokumentu świadectwa ATP³⁵ (wyroki: II GSK 642/13, II GSK 645/13 i inne)³⁶.

W świetle art. 17 Konstytucji w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności

³² *Ibidem*, s. 123.

³³ Sporządzona w Genewie 1 września 1970 r., przyjęta oświadczeniem rządowym z dnia 24 września 1984 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 49, poz. 254).

³⁴ Sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

³⁵ Co do możliwości stosowania niepublikowanego w Dzienniku Ustaw aneksu do umowy międzynarodowej NSA powołał się na wyrok z 11 marca 2010 r., I FSK 92/09 oraz wyrok z 22 lipca 2008 r., I GSK 813/07, w którym NSA odwołał się do ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443), zgodnie z którą tylko „w uzasadnionych przypadkach” Prezydent RP lub Prezes Rady Ministrów mogą odstąpić od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim dołączonego do umowy międzynarodowej aneksu lub załącznika, „jeżeli zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli” (art. 18 ust. 5). Z powodu niewykonania przez Polskę obowiązków publikacyjnych, wynikających z Konstytucji RP (art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 w zw. z art. 84, 217 i 27), obywatel nie może ponosić ujemnych konsekwencji.

³⁶ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku..., s. 143.

podejmowania działalności gospodarczej. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. Sąd administracyjny kontrolując uchwałę komisji egzaminacyjnej w przedmiocie ustalenia wyniku egzaminu radcowskiego, o której mowa w art. 36⁶ ust. 2 w związku z art. 36⁴ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych³⁷, czyni to według kryterium zgodności z prawem, kwalifikując tę uchwałę do grupy decyzji związanych, nie zaś według uznania administracyjnego. Decyzja określana jest jako związana, gdy nie pozostawia organowi administracyjnemu „luzu decyzyjnego”, jak określa się to w opisie wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w decyzyjnym modelu stosowania prawa. Korzystanie przez organ z luzu decyzyjnego, w tym m.in. dla ustalenia treści nieostrych sformułowań treści przepisów prawnych, co występuje na gruncie ustawy o radcach prawnych przy ustalaniu wyniku egzaminu, nie daje podstaw dla stwierdzenia, iż wydana w tym przedmiocie decyzja ma charakter rozstrzygnięcia według uznania administracyjnego (wyrok z 19 czerwca 2013 r., II GSK 319/12)³⁸. W zakresie spraw dotyczących prawa do wykonywania zawodu na uwagę zasługuje m.in. wyrok NSA z 8 lutego 2013 r., II OSK 1904/11 w sprawie mającej za przedmiot odmowę przez Naczelną Radę Aptekarską potwierdzenia posiadania kwalifikacji do wykonywania zawodu farmaceuty. Sąd stwierdził, że praktyki odbywane „poza programem” studiów medycznych mogą być zaliczone do sześciomiesięcznej praktyki, o której mowa w art. 44 ust. 2 lit. b/ dyrektywy 2005/36/WE³⁹. NSA podniósł, że przyjęcie tezy, iż praktyką, o której mowa w powyższym przepisie, może być tylko ta, która została wpisana do indeksu, jest sprzeczne nie tylko z brzmieniem art. 44 ust. 2 lit. b/ powołanej dyrektywy 2005/36/WE, ale również z celami UE określonymi m.in. w TUE i TFUE. NSA podzielił w tej sprawie wykładnię art. 44 ust. 2 lit. b/ dyrektywy 2005/36/WE, jakiej dokonano wcześniej w wyroku NSA z 30 marca 2011 r., II OSK 2280/10⁴⁰.

³⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.

³⁸ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 109–110.

³⁹ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30 września 2005 r., s. 22 ze zm.).

⁴⁰ W wyroku tym NSA wskazał, że „przy wykładni art. 44 ust. 2 lit. b powołanej dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady należało uwzględnić art. 12 tej dyrektywy, który stanowi, że wszelkie kwalifikacje zawodowe, które mimo iż nie spełniają wymogów dotyczących dostępu do zawodu lub jego wykonywania zawartych w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych obowiązujących w rodzimym Państwie Członkowskim, stanowią na mocy tych przepisów podstawę do przyznania ich posiadaczowi praw nabytych, traktowane są również jako kwalifikacje zawodowe na takich samych warunkach jak określone w ustępie pierwszym. Odnosi się to szczególnie do przypadków, kiedy rodzime Państwo Członkowskie podnosi poziom wykształcenia wymaganego, aby uzyskać dostęp do zawodu i jego wykonywania, i kiedy osoba, która uzyskała wykształcenie w poprzednio obowiązującym systemie, niespełniające wymogów nowego systemu, korzysta z praw nabytych na mocy postanowień zawartych w krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych”. Wskazał ponadto, że „art. 44 ust. 2 lit. b/ wspomnianej dyrektywy wprowadza do uregulowania spójnik »lub«, który wyraża możliwą wymienną albo wzajemne wyłączenie się części zdania bądź zdań równorzędnych. Wprowadzona druga przesłanka

Włączenie Polski do struktur UE przyniosło wiele nowych zadań dla krajowej administracji publicznej. W wyroku z 13 sierpnia 2013 r., II GSK 622/12 NSA uznał, że w świetle art. 73 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004⁴¹ obowiązek zwrotu nienależnej wypłaconej pomocy finansowej, którą producent rolny otrzymał na skutek pomyłki organu administracyjnego, nie ma zastosowania, jeśli dana płatność została dokonana na skutek pomyłki właściwego organu lub innego organu oraz jeśli błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika. Wyłączenie obowiązku zwrotu płatności warunkowane jest dwoma przesłankami, które muszą być spełnione łącznie, tj. pomyłką organu i brakiem możliwości jej wykrycia przez rolnika. Natomiast w wyroku z 15 czerwca 2011 r., II GSK 594/10 NSA wskazał, że gdy możliwość wykrycia błędu organu przez rolnika wiąże się z koniecznością prawidłowego odczytania treści przepisów, istotne jest to, czy przepisy te są jasne i zrozumiałe, czy też wymagają wielu zabiegów interpretacyjnych. Przy wykładni art. 73 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004 należy oceniać naturę błędu i brak doświadczenia (profesjonalizmu) rolnika. Przyjęcie, że mimo niejasności przepisów rolnik mógł wykryć błąd organu przyznających mu płatność zwierzącą, jest całkowicie nieuprawnione⁴².

Sektory infrastrukturalne to istotny człon społecznej gospodarki rynkowej, gdzie orzecznictwo sądowe niejednokrotnie rozstrzygało określone zagadnienia. Tytułem przykładu na gruncie art. 9l ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁴³ przepisy k.p.a. dotyczące zaświadczeń znajdują zastosowanie tylko wtedy, jeśli przepisy Prawa energetycznego nie zawierają szczególnych odmiennych regulacji. Natomiast według regulacji Prawa energetycznego świadectwa pochodzenia z kogeneracji⁴⁴ nie stanowią klasycznego zaświadczenia przewidzianego przepisami k.p.a. Ze świadectw pochodzenia z kogeneracji wynikają bowiem prawa majątkowe zbywalne, stanowiące towar giełdowy (art. 9e ust. 6–7 w związku z art. 9m Prawa energetycznego). O ile wydawanie nowych zaświadczeń w tej samej sprawie bez uprzedniego korygowania wcześniej wydanych zaświadczeń na podstawie przepisów k.p.a. jest dopuszczalne, o tyle na gruncie Prawa energetycznego możliwość wydawania kolejnych świadectw musi podlegać zasadniczemu ograniczeniu. Takie ograniczenie wynika z treści art. 9l

w art. 44 ust. 2 lit. b/ wskazanej dyrektywy przyjmuje, że dla potwierdzenia kwalifikacji farmaceuty konieczne jest spełnienie wymogu »sześciomiesięcznej praktyki w ogólnodostępnej aptece lub w szpitalu, pod nadzorem oddziału farmaceutycznego tego szpitala«. Sześciomiesięczna praktyka w ogólnodostępnej aptece jest odrębną przesłanką od przesłanki, którą wyliczono po spójniku »lub«, co oznacza, że w przypadku sześciomiesięcznej praktyki w ogólnodostępnej aptece nie obowiązuje nadzór oddziału farmaceutycznego tego szpitala”.

⁴¹ Z dnia 21 kwietnia 2004 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009 oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008 (Dz. Urz. UE L 141/18 z 2004 r., dalej: rozporządzenie nr 796/2004).

⁴² Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 118.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm., dalej: Prawo energetyczne.

⁴⁴ Świadectwo potwierdzające wytworzenie energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji.

ust. 3 Prawa energetycznego wskazującego termin do złożenia wniosku o wydanie świadectwa. Przepis art. 91 w ust. 9 Prawa energetycznego stanowi przy tym jednoznacznie, że jeżeli wniosek został złożony po przewidzianym prawem terminie, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odmawia wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji postanowieniem zaskarżalnym zażaleniem. Skoro Prawo energetyczne nie zawiera regulacji umożliwiającej skuteczne wycofanie wadliwego świadectwa pochodzenia, konieczne jest dopuszczenie trybu zmiany przez zastąpienie wydanego świadectwa nowym wskutek ponowienia i ewentualnie skorygowania złożonego w terminie pierwotnego wniosku. Brak możliwości domagania się nowego, „skorygowanego” świadectwa wykluczałaby możliwość uzyskania przez wnioskodawcę świadectwa niewadliwego. Stwierdzenie przez organ regulacyjny braku podstaw do wydania świadectwa o żądanej przez stronę treści (jeżeli żądanie takie zostało jednoznacznie sformułowane we wniosku) powinno skutkować wydaniem postanowienia o odmowie wydania świadectwa i – na zasadzie określonej art. 217 k.p.a. oraz art. 30 Prawa energetycznego – otworzyć możliwość kontroli prezentowanego przez organ stanowiska (np. wyroki z 8 listopada 2013 r., II GSK 927/12 i II GSK 928/12)⁴⁵.

4. Podsumowanie

Wskazywane wyżej treści potwierdzają, że administracja publiczna wkracza w coraz to nowe dziedziny życia człowieka w społeczeństwie. Jak wynika z przytoczonych wybiórczo opinii naukowych oraz treści z praktyki orzeczniczej znaczenie judykatury dla działalności administracji publicznej jest doniosłe. W dziedzinie prawa publicznego – podatkowego (skarbowego) – postulowano nawet przed laty, aby przyjąć zasadę, że orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego ma mieć moc wiążącą dla administracji podatkowej (skarbowej) przy rozstrzyganiu spraw analogicznych⁴⁶. Analiza niektórych ze zbadanych w opracowaniu orzeczeń uwypukla doniosłą rolę „milczącej władzy” w procesie stanowienia, stosowania i egzekwowania norm prawnych przynależnych do wykonywania administracji publicznej. Funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości wykazuje przejawy dialogu i współpracy między segmentami władzy publicznej w RP oraz UE. Polskie i unijne organy sądowe zapewniają poszanowanie rządów prawa na rynku wewnętrznym w kontaktach jednostek z organami władzy publicznej, zwłaszcza organami administracji publicznej. Podnoszone

⁴⁵ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 120.

⁴⁶ Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, s. 1227. Por. K. Birgfellner, *Rola i działalność sądów administracyjnych*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu. Zeszyt II: Referaty zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929, s. 358.

w opracowaniu znaczenie orzecznictwa dla stanowienia, stosowania i egzekwowania prawa normującego działalność administracji publicznej uzasadnia pogląd, że jurysdykcyjne wypowiedzi władzy sądowniczej to czynnik formujący porządek prawny w warunkach UE.

Literatura

- Biernat S. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych*, Warszawa 2013.
- Birgfellner K., *Rola i działalność sądów administracyjnych*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu. Zeszyt II: Referaty zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929.
- Boć J., *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2.
- Grainne de Burca, J.H.H. Weiler (red.), *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, Natolin European Centre 2014.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2004 roku, Warszawa 2005.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku, Warszawa 2006.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku, Warszawa 2007.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku, Warszawa 2008.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 roku, Warszawa 2009.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 roku, Warszawa 2010.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2010 roku, Warszawa 2011.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku, Warszawa 2012.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2012 roku, Warszawa 2013.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku, Warszawa 2014.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, Warszawa 2015.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2009, Warszawa 2010.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2010, Warszawa 2011.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011, Warszawa 2012.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2012, Warszawa 2013.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2013, Warszawa 2014.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014, Warszawa 2015.
- Jaroszyński M., *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1924.

- Jendrośka J., *Organ w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji, Poznań 2005, nr 1.
- Langrod J. St., *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929.
- Longchamps F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- System Prawa Administracyjnego, Tom 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.
- System Prawa Administracyjnego, Tom 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013.
- System Prawa Administracyjnego, Tom 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.
- System Prawa Administracyjnego. Tom 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.
- Taubenschlag G., *Studium prawne fachowych gałęzi administracji*, Gazeta Administracji 1937, nr 10
- Wójtowicz K. (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Zimmermann M., *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Część I, Poznań 1949,
- Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933.
- Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929.

Determinacja prawna współdziałania komunalnego w Niemczech

Streszczenie: Niemieckie prawo komunalne stanowiąc jest z uwzględnieniem zapewnienia gminom zdolności do samodzielnego wykonywania powierzonych im zadań publicznych. Zasada ta jednak nie zawsze jest możliwa do realizacji. Mimo przeprowadzenia istotnych reform terytorialnym w starych i nowych krajach związkowych w Niemczech jest jeszcze wiele słabych gmin, które nie zostały zniesione z uwagi na brak akceptacji społecznej. Ponadto wykonywanie niektórych zadań wymaga zaangażowania większej liczby gmin, niezależnie od ich potencjału wykonawczego. Dla takich sytuacji niemieckie prawo komunalne przewiduje możliwość posłużenia się wieloma formami organizacyjnymi i funkcjonalnymi dobrowolnego bądź obowiązkowego współdziałania gmin w wykonywaniu ich zadań, także z udziałem innych komunalnych i niekomunalnych podmiotów publicznych oraz prywatnych. Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Niemczech należy do właściwości krajów związkowych. W każdym kraju związkowym obowiązuje więc odrębne prawo komunalne. Dotyczy to także współdziałania komunalnego, uregulowanego w zasadzie w odrębnych ustawach krajowych. W celu umożliwienia współdziałania gmin z różnych krajów związkowych, na podstawie zasad wywodzonych z art. 30 i art. 70 konstytucji federalnej, kraje związkowe zawierają umowy bilateralne, mające moc prawną ustaw. Umowy te wskazują dopuszczalne formy prawne takiego transgranicznego współdziałania gmin i wskazują prawo krajowe stosowane w przyjętych formach współdziałania. Wyznaczają także organy kraju związkowego właściwe w sprawach nadzorczych.

Słowa kluczowe: prawo samorządu terytorialnego w Niemczech, współdziałanie komunalne, prawne formy współdziałania komunalnego.

Legal determination of municipal cooperation in Germany

Abstract: German municipal law is constituted in such a way as to allow municipalities to develop the ability to independently perform public duties entrusted to them. However, this principle is not always feasible. Despite carrying out significant territorial reforms, both in the old and new federal states, in Germany there are still many 'weak' municipalities that have not been abolished due to the lack of social acceptance. In addition, performance of some tasks requires involvement of a larger number of municipalities, regardless of their production capacities. Under such circumstances, municipal German law provides for a possibility of a number of organizational and functional forms of municipal cooperation aiming at carrying out their tasks. The municipal cooperation is of voluntary or compulsory character and involves other municipal and non-municipal entities as well as public and private ones. Legal regulation of the local government in Germany falls within the competence of federal states. Each federal state has its own, separate municipal law. This also applies to municipal cooperation, which is basically regulated by separate, national acts. In order to enable municipal cooperation among different countries, in compliance with art. 30 and art. 70 of the federal constitution, federal states conclude bilateral agreements, having the legal validity of the acts. These agreements specify acceptable legal forms of cross-border cooperation among

municipalities and refer to the national law applicable in the adopted forms of cooperation. Additionally, they also appoint competent authorities of the federal state, which are responsible for governing supervisory matters.

Key words: municipal law in Germany, municipal cooperation, legal forms of municipal cooperation.

Prawo komunalne obowiązujące w Republice Federalnej Niemiec zakłada, że każda gmina powinna być zdolna do samodzielnego wykonywania powierzonych jej zadań publicznych. Z zasady niepodzielnej odpowiedzialności wynika bowiem, że zadania publiczne wykonuje ich adresat. Przyjmuje się ponadto, że zadania zdekoncentrowane terytorialnie należy przyznawać podmiotom usytuowanym na tym samym poziomie struktury organizacyjnej administracji publicznej. Wykonywanie jednorodnych zadań przez podmioty na różnych szczeblach organizacyjnych administracji publicznej prowadzi bowiem do wadliwości procesu decyzyjnego, rozmycia odpowiedzialności, nieprawidłowego rozdziału środków finansowych¹. W świetle takich założeń do współdziałania komunalnego powinno dochodzić dopiero w sytuacji, gdy poszczególne gminy nie są w stanie z osobna w sposób racjonalny zaspokoić lokalnych potrzeb publicznych z uwagi na niewystarczającą siłę administracyjną, wynikającą ze słabego potencjału finansowego, ludnościowego czy niesprzyjających warunków naturalnych².

Podmiotami współdziałania mogą być wszystkie kategorie gmin. W praktyce dotyczy to z reguły gmin włączonych do powiatu. Sprawia to, że takie współdziałanie jest typowe dla komunalnego poziomu lokalnego usytuowanego poniżej powiatu. Należy podkreślić, że choć w Niemczech przeprowadzono reformy terytorialne (w starych krajach związkowych w latach 60. ubiegłego wieku, a w nowych po zjednoczeniu Niemiec), w tamtejszym samorządzie terytorialnym istnieją w dalszym ciągu niewielkie obszarowo gminy włączone do powiatu, słabe ekonomicznie, z małą liczbą ludności. Nie zniesiono ich z uwagi na brak wymaganej akceptacji społecznej. Gminy te nie są zdolne do właściwego wykonania części powierzonych im ustawowo zadań, głównie ze względu na brak środków finansowych czy nieracjonalność samodzielnego wykonywania. Utrzymanie braku zdolności do działania tych gmin mogłoby zagrażać równemu dostępowi ludności do usług publicznych.

Jako inną przyczynę, z której wynika konieczność podejmowania współdziałania, wskazuje się zwiększającą się złożoność procesów społecznych i ekonomicznych z udziałem gmin. Sprawia to, że współdziałanie komunalne jest konieczne, także niezależnie od siły administracyjnej poszczególnych podmiotów. Konieczność ta obejmuje

¹ H. Zimmermann, *Kommunal Finanzen*, Baden-Baden 1999, s. 75.

² G. Püttner, *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Stuttgart 1993, s. 158.

gminy, powiaty, a także inne podmioty prawa publicznego lub prywatnego uczestniczące w zaspokajaniu lokalnych potrzeb publicznych.

Do współdziałania wykorzystywane są istniejące struktury komunalne bądź tworzone w tym celu nowe struktury, zapewniające prawidłowe działanie lokalnej administracji publicznej. Jako przykłady można wskazać przejmowanie części zadań gmin przez powiaty. Mogą też być wykorzystywane różne formy współdziałania komunalnego, takie jak gminy zbiorcze, okręgowe związki komunalne, związki prowincjonalne, niektóre związki regionalne³. Są to korporacje terytorialne wykonujące zadania ponadgminne, z tym że gminy zbiorcze wykonują również zadania gminne⁴. W niemieckim samorządzie terytorialnym funkcjonują ponadto odrębne prawnie formy współdziałania, czyli niebędące korporacjami terytorialnymi związki komunalne zrzeszające gminy, a mianowicie wspólnoty administracyjne, związki celowe i wyższe związki komunalne⁵.

Obowiązujące w Niemczech prawo stwarza możliwości podejmowania różnych działań wspólnych z udziałem podmiotów samorządowych czy innych podmiotów publicznych⁶. Współdziałanie międzygminne, międzypowiatowe czy obejmujące obydwie kategorie tych podmiotów może być prowadzone w formach prawa publicznego lub prawa prywatnego⁷.

Należy zwrócić uwagę na specyfikę ustroju władz państwowych, istotną dla procesów prawotwórczych w badanym zakresie. Republika Federalna Niemiec jest państwem o charakterze dualistycznym, składającym się z federacji i krajów związkowych, posiadających własną, odrębną organizację państwową, składającą się z organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej⁸. W konsekwencji administracja państwowa (rządowa) Republiki Federalnej Niemiec (administracja państwowa w ścisłym znaczeniu) jest dualistyczna – federalna i krajowa. Samorząd terytorialny jest elementem strukturalnym krajów związkowych, częścią składową administracji państwowej w szerszym znaczeniu⁹. W rezultacie administracja publiczna Republiki Federalnej Niemiec jest wykonywana przez federację, kraje związkowe i przez jednostki

³ H. v. Rosen-v. Hoewel, *Gemeinderecht mit kommunalem Verbandsrecht*, Stuttgart 1978, s. 156.

⁴ W. Kantel, *Kommunale Verfassung Verfassung und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1977, s. 42 i n.

⁵ M. Miemieć, *Związki komunalne w Niemczech*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV.

⁶ S. Petzold, H.-J. von der Heide (red.), *Handbuch zur kommunalen Selbstverwaltung*, Regensburg 1991, s. 300.

⁷ D. Ehlers, *Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1997, s. 143 i n.; J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. s. 266 i n.; J. Jagoda, *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007, s. 233 i n.

⁸ H. Maurer, *Staatsrecht I*, München 2003, s. 298.

⁹ G.-Ch. v. Unruh, *Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1974, s. 654.

samorządu terytorialnego. Podmioty te są nazywane głównymi składnikami administracji publicznej, mającymi status korporacji terytorialnych – osób prawnych prawa publicznego¹⁰.

Usytuowanie samorządu terytorialnego w zakresie właściwości krajów związkowych wpływa na specyfikę prawa regulującego jego organizację i funkcjonowanie. Prawo to jest bowiem stanowione przez organy ustawodawcze krajów związkowych. W wyniku tego każdy kraj związkowy ma odrębny system prawa samorządu terytorialnego. Skrajnym przykładem pluralizmu ustrojowego samorządu terytorialnego było Cesarstwo Niemieckie z okresu kanclerstwa Ottona von Bismarcka. W krajach związkowych i w innych częściach owego państwa funkcjonowało aż 66 gminnych (miejskich) systemów samorządowych. Nawet w Prusach jednorodne przepisy samorządowe obowiązywały tylko w siedmiu prowincjach wschodnich. W pozostałych prowincjach (Nadrenii, Westfalii, Szlezewiku-Holsztynie, Hesji-Nassau, Hanowerze) pozostawiono po przyłączeniu ich do Prus specyfikę tamtejszych regulacji samorządowych. Należy jednak podkreślić, że podstawowe założenia ustrojowopravne samorządu terytorialnego były jednolite na obszarze całego państwa¹¹. W XX w. w następstwie zmniejszenia liczby krajów związkowych po pierwszej i drugiej wojnie światowej, a także w wyniku późniejszej ewolucji ustrojowej, liczba systemów samorządowych uległa zmniejszeniu.

Jednolite prawo samorządowe na obszarze całych Niemiec miało charakter przejściowy. Wprowadzono je na obszarze całych Niemiec ustawą rządową z dnia 30 stycznia 1935 r. Niemiecka ordynacja gminna¹² po przejściu władzy przez nazistów, kiedy w istocie materialnie zniesiono samorząd terytorialny¹³. Po drugiej wojnie światowej, po utworzeniu Niemieckiej Republiki Demokratycznej, na jej terytorium zniesiono podział na kraje związkowe, a samorząd terytorialny zlikwidowano tak jak w innych państwach zdominowanych przez ZSRR. W jego miejsce wprowadzono terenowe organy jednolitej władzy państwowej¹⁴, których działanie oparto na prawie obowiązującym na obszarze całego państwa. Samorząd terytorialny przywrócono w Niemieckiej Republice Demokratycznej po upadku władzy komunistycznej. Uchwalono wtedy ustawę z dnia 17 maja 1990 r. o samorządzie gmin i powiatów w Niemieckiej Republice Demokratycznej

¹⁰ Korporacjami terytorialnymi są korporacje prawa publicznego, których właściwość nie jest określona osobowo, lecz terytorialnie, to znaczy: federacja, kraje związkowe, gminy oraz związki gmin, a także niektóre struktury samorządu terytorialnego wyższego stopnia, którym ustawa przyznaje taki charakter; zob. F. Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Eine Einführung*, Stuttgart 1977, s. 70.

¹¹ H. v. Rosen-v. Hoewel, *op. cit.*, s. 15.

¹² RGBI. I, s. 49.

¹³ M. Schrameyer, *Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung*, Berlin 2006, s. 27.

¹⁴ G. Schmidt-Eichstaedt, *Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 2007, s. 8, 9.

(Komunalna ustawa ustrojowa)¹⁵. Po zjednoczeniu Niemiec stopniowo powracano do samorządowej tradycji niemieckiej, przywracając w nowych krajach związkowych odrębne ustawodawstwa samorządowe¹⁶. Obecnie jest ich 16, odpowiednio do liczby krajów związkowych w Republice Federalnej Niemiec, to znaczy 13 ziemskich i 3 miejskie.

System niemieckiego samorządu terytorialnego jest pluralistyczny także z uwagi na to, że funkcjonują tam zróżnicowane modele ustrojowe samorządu gminnego i powiatowego, a także formy organizacyjne lub funkcjonalne współdziałania gmin i powiatów czy innych terytorialnych ponadgminnych czy ponadpowiatowych struktur samorządowych. Należy jednak podkreślić, że w tej różnorodności zachowane są w dalszym ciągu wspólne zasady podstawowe.

Początki regulacji prawnej współdziałania komunalnego w Niemczech sięgają pruskich ordynacji gminnych dla obszarów wiejskich z połowy XIX w. dla prowincji Westfalia i Nadrenia, następnie z przełomu XIX i XX w., to jest z lat 1891, 1892, 1897, a wreszcie regulacji zawartej w odrębnej ustawie z 1911 r. Wprowadzanie tych rozwiązań wynikało z przekazywania gminom lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym niepowierzanych powiatom¹⁷. Wzorowała się na nich większość pozostałych krajów związkowych. Prawo współdziałania komunalnego zostało jednolicie uregulowane w całych Niemczech w okresie III Rzeszy, ustawą rządową z dnia 6 lipca 1939 r. o związkach celowych¹⁸, po zniesieniu federalnego ustroju tego państwa. Po drugiej wojnie światowej stanowienie prawa współdziałania komunalnego powróciło do właściwości parlamentów krajów związkowych. Ustawa z 1939 r., która z tego względu uzyskała status prawa krajowego, była jednak stopniowo zastępowana nową regulacją. Należy wskazać, że obowiązywanie ustawy z 1939 r. w warunkach ustrojowych Republiki Federalnej Niemiec zasadniczo nie budziło wątpliwości natury konstytucyjnej. W starych krajach związkowych wprowadzano nowe ustawodawstwo stopniowo, przede wszystkim w latach 60. XX w. Najdłużej, bo do 2004 r., ustawa ta obowiązywała w Dolnej Saksonii. W nowych krajach związkowych uregulowano w komunalnej ustawie ustrojowej jedynie ogólnie kwestie omawianego współdziałania, uznając obowiązywanie ustawy

¹⁵ Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990, GBl. I Nr 28, s. 255; G. Weinmann, *Kollegiale Formen kommunaler Verwaltungsführung?*, Köln 1993, s. 117 i n.; G. Schmidt-Eichstaedt, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶ F.-L. Knemeyer, *10 Jahre kommunale Selbstverwaltung in den „neuen Ländern“*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 2000, s. 496 i n.; M. Schrameyer, *op. cit.*, s. 39; G. Schmidt-Eichstaedt, *op. cit.*, s. 9 i n.

¹⁷ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 76; A. Dittmann, *Kommunalverbandsrecht*, [w:] N. Achterberg (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1992, s. 102, 103; T.I. Schmidt, *Kommunale Kooperation*, „Jus Publicum. Beiträge zum Öffentlichen Recht“, Band 137, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, s. 32, 33.

¹⁸ RGBI I S. 979.

z 1939 r. Następnie w latach 1991–1993, czyli wkrótce po zjednoczeniu, wprowadzono stopniowo krajowe ustawodawstwa w tym zakresie¹⁹.

Rozwiązania nowych ustaw stanowią w pewnym stopniu recepcję ustawy z 1939 r. Pozostają ponadto pod wpływem ogólnej tendencji stosowania rozwiązań cywilistycznych w regulacji prawa zrzeszeniowego w RFN. Dotyczy to przede wszystkim kwestii zdolności prawnej, zdolności do czynności prawnych, finansowania i ograniczenia odpowiedzialności. W krajach związkowych wyodrębniły się w tym procesie trzy kategorie regulacji prawnych form współdziałania, a mianowicie: ogólne ustawy o współdziałaniu, ustawy oparte na bazie terytorialnej lub o przedmiot współdziałania²⁰.

Zakres niniejszego opracowania nie pozwala na analizę regulacji we wszystkich 13 „ziemskich” krajach związkowych. Tytułem przykładu można wskazać Brandenburgię i sąsiadujące z nią kraje związkowe, to znaczy: Meklemburgię-Pomorze Przednie, Saksonię, Saksonię-Anhalt i Berlin.

Brandenburgia była pierwszym z nowych krajów związkowych, w którym 19 grudnia 1991 r. uchwalono ustawę o współpracy komunalnej²¹. W taki sposób odstąpiono od jednolitej regulacji prawa komunalnego na obszarze byłej NRD. W ustawie tej przewidziano następujące formy współdziałania: związek celowy, porozumienie publicznoprawne i komunalną wspólnotę roboczą, której nie przewidują pozostałe omawiane regulacje. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim przyjęto kompleksowe rozwiązanie zawarte w ustrojowej ustawie komunalnej z dnia 18 lutego 1994 r.²², której zakresem objęto: samorząd gminny, samorząd powiatowy oraz współdziałanie komunalne. Jako formy tego współdziałania przewidziano: związek celowy, porozumienie publicznoprawne i wspólnotę administracyjną jako szczególną formę porozumienia publicznoprawnego. W Saksonii ustawę o współpracy komunalnej uchwalono 19 sierpnia 1993 r.²³, najbardziej obszernie regulującą omawianą problematykę. Dotyczy to zarówno jej szczegółowości, jak i liczby form współdziałania, do których ustawa zalicza: związek celowy, porozumienie celowe, związek administracyjny, wspólnotę administracyjną. W Saksonii-Anhalt obowiązuje ustawa o współpracy komunalnej z 22 stycznia 1993 r.²⁴, w której przewidziano: związek celowy, porozumienie celowe i porozumienie publicznoprawne. W kraju związkowym Berlin z uwagi na to, że ma on jednocześnie cechy gminy i powiatu, brak jest podmiotowych (brak podziału na powiaty i gminy) podstaw do regulacji prawnej współdziałania komunalnego w taki sposób, jak w relacjach między pozostałymi krajami

¹⁹ T.I. Schmidt, *op. cit.*, s. 33.

²⁰ *Ibidem*, s. 118.

²¹ BbgGVBl. I S. 682.

²² MVGVBl. S. 249.

²³ SächsGVBl. S. 815.

²⁴ GVBlLSA S. 730.

związkowymi. Berlin jako kraj związkowy o charakterze miejskim jest wszakże stroną 27 umów zawartych z Brandenburgią²⁵. Tylko jedna z nich obejmuje zadania o charakterze komunalnym, wykonywane przez gminy brandenburskie jako zadania własne bądź zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (federalnej i krajowej). Jest to umowa o wzajemnym korzystaniu z miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi, położonych na obszarze Berlina i gmin brandenburskich okalających Berlin, zatwierdzona w Brandenburgii ustawą z dnia 10 lipca 2002 r.²⁶

Kompetencja do podejmowania współdziałania przez gminy na podstawie powołanych przepisów wynika z ich władztwa kooperacyjnego, wywodzonego z art. 28 ust. 2 konstytucji federalnej, określanego także jako część składowa władztwa organizacyjnego²⁷. Podkreśla się, że konstytucja federalna obowiązuje na obszarze całego państwa, a więc ponad granicami krajów związkowych. Upoważnia to zatem gminy do podejmowania także współdziałania w ramach federacji, wykraczającego poza granice krajów związkowych. Podejmowanie współdziałania jest w zasadzie dobrowolne. Jest to zgodne z zasadą samodzielności, także wywodzoną z art. 28 ust. 2 konstytucji federalnej²⁸. Wskazuje się, że poza wymienionymi przesłankami o współdziałaniu powinny decydować kwestie natury faktycznej, takie jak wspólny interes i zrozumienie wzajemnej zależności gmin w wykonywaniu zadań publicznych²⁹.

Współdziałanie może być alternatywą reformy terytorialnej, co przyjęto np. w Brandenburgii i w Meklemburgii-Pomorzu Przednim³⁰. W takiej sytuacji kompetencje gmin do podjęcia decyzji o współdziałaniu mogą być ograniczone bądź wyłączone, gdy współdziałanie w ustawowo określonych sytuacjach ma charakter przymusowy. W ustawowo określonych sytuacjach możliwość podjęcia współdziałania zależy od aprobaty organu nadzoru³¹. Należy także dodać jeszcze jeden czynnik ograniczający samodzielność gmin. Chodzi o to, że formy prawne współdziałania gmin są zróżnicowane, a ustawy zezwalają na ich wybór. Są one jednak uregulowane szczegółowymi, bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustaw. Wskazane okoliczności uznawane są za konstytucyjnie

²⁵ Według stanu prawnego na dzień 15 października 2014 r.

²⁶ Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die gegenseitige Nutzung von Plätzen in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung vom 10. Juli 2002 (GVBl. I/02, 54).

²⁷ M. Burgi, *Kommunalrecht*, München 2006, s. 298.

²⁸ F.-W. v. Loebell, *Das neue Recht der Kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen*, „Staats- und Kommunalverwaltung“ 1961, s. 141.

²⁹ S. Petzold, H.-J. von der Heide (red.), *op. cit.*, s. 300.

³⁰ H. Scholler, *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1990, s. 55, 56; V. Mayer, *Kommunale Selbstverwaltung in den ostdeutschen Ländern*, Bayreuth 2001, s. 123.

³¹ H.-W. Rengeling, *Formen interkommunaler Zusammenarbeit*, [w:] G. Püttner (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 2. *Kommunalverfassung*, Berlin 1982, s. 386 i n.

(federalnie i krajowo) dopuszczalną ingerencję w zakres samodzielności gmin, dokonywaną w trybie ustaw krajowych³².

Współcześnie w Niemczech przedmiotem współdziałania są szczególnie takie zadania komunalne, jak: utrzymywanie wysypisk i utylizacja odpadów, zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków, osobowy regularny transport lokalny, budowa i utrzymanie dróg, planowanie lokalnych terenów wypoczynkowych i urządzeń do spędzania wolnego czasu, świadczenia kulturalne, oświatowe i socjalne, ratownictwo i ochrona przed klęskami żywiołowymi, regionalne instytucje promujące walory obszaru objętego współdziałaniem, gospodarka, planowanie i rozwój terenów pod zabudowę handlową, usługową i przemysłową, zastosowanie elektronicznej techniki przetwarzania danych w procesie administrowania³³. Przyjmuje się, że współdziałanie ma charakter komunalny, jeżeli podstawowe zadanie wykonywane w jego ramach ma charakter komunalny. Oznacza to, że współdziałaniem gmin mogą być także objęte inne zadania o charakterze publicznym.

Współdziałanie komunalne jest uregulowane prawnie nie tylko w samorządowych ustawach ustrojowych krajów związkowych czy w ustawach o współpracy komunalnej³⁴, ale także w ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego i o postępowaniu administracyjnym. Jest też możliwe współdziałanie uregulowane cywilnoprawnie. Jeżeli jednak przedmiot współdziałania obejmuje czynności z zakresu władztwa publicznego, możliwe jest tylko współdziałanie oparte na podstawie regulacji publicznoprawnej.

Prawo współdziałania komunalnego, tak jak pozostałe prawo samorządowe, obowiązuje jedynie na obszarze krajów związkowych, czyli nie reguluje współdziałania przekraczającego granice tych krajów. Podjęcie takiego współdziałania ma w państwie federalnym charakter transgraniczny. W literaturze wskazuje się, że tak jak potrzeba współdziałania komunalnego wewnątrz krajów związkowych, szczególnie w formie związków celowych, wynika głównie z niedokończenia reformy terytorialnej, tak potrzeba wzmiankowanej współpracy transgranicznej jest następstwem niepodjęcia nowego podziału terytorium federacji na kraje związkowe stosownie do art. 29 konstytucji federalnej³⁵, dającego także możliwość korekty granic gmin położonych w obszarach nadgranicznych krajów związkowych, w celu zapewnienia im zdolności efektywnego wykonywania zadań publicznych. Przepis ten stanowi między innymi: „Terytorium Federacji

³² M. Burgi, *op. cit.*, s. 298.

³³ B. Zielke, *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*, Berlin 1993, nb. 206.

³⁴ Wyjątkiem od przyjętej reguły jest prawodawstwo komunalne kraju związkowego Meklemburgii-Pomorza Przedniego, zawarte w jednej ustrojowej ustawie komunalnej (*Kommunalverfassung*) z dnia 13 stycznia 1998 r., obejmującej zakresem regulacji gminy, powiaty oraz formy komunalnego współdziałania ponadgminnego i międzygminnego.

³⁵ T.I. Schmidt, *op. cit.*, s. 577.

może zostać na nowo podzielone, aby zapewnić, by kraje związkowe w zależności od swojej wielkości i możliwości, mogły skutecznie wypełniać swoje zadania. Należy przy tym koniecznie uwzględnić: związki ludności, rozwój historyczny i kulturowy, celowość ekonomiczną oraz wymogi gospodarki przestrzennej” (pkt 1). W sytuacji braku takich działań w krajach związkowych podejmowane są inicjatywy mające na celu regulację prawną współdziałania komunalnego przekraczające ich granice.

Jako podstawy prawne takich działań wskazuje się art. 30 i 70 konstytucji federalnej. Artykuł 30 stanowi, że wykonywanie kompetencji państwowych i wypełnianie zadań państwowych należy do krajów związkowych, jeśli konstytucja nie zawiera lub nie dopuszcza innej regulacji. Według art. 70 kraje związkowe posiadają władzę ustawodawczą, jeżeli konstytucja nie powierza uprawnień ustawodawczych federacji. Powołane przepisy ustanawiają domniemanie właściwości krajów związkowych w sprawach z zakresu administracji publicznej, której częścią składową jest samorząd terytorialny. Podstawą prawną właściwości krajów związkowych do zawierania umów międzynarodowych jest natomiast art. 32 ust. 3 konstytucji federalnej, według którego kraje związkowe mogą zawierać umowy z innymi państwami za zgodą rządu federalnego oraz w takim zakresie, w jakim są właściwe do stanowienia ustaw. W rozpatrywanym przypadku chodzi o materię samorządu terytorialnego zastrzeżoną dla ustawodawstwa krajowego. Wynika z tego, że kraje związkowe mogą między sobą zawierać umowy w sprawie współdziałania komunalnego bez zgody rządu federalnego.

Umowy te są zawierane przez władze wykonawcze krajów związkowych, najczęściej przez premierów rządów krajowych, niekiedy zastępowanych przez ministrów właściwych do spraw administracji komunalnej. Zgodnie z regulacją konstytucyjną krajów związkowych zawarte umowy wymagają zgody parlamentów krajowych udzielonej w formie ustawy lub uprzedniej uchwały. Parlamente krajowe mają bowiem kompetencje ratyfikacyjne oraz transformacyjne. Umożliwia to publikację umowy w krajowym organie promulgacyjnym – dzienniku ustaw i rozporządzeń. W taki sposób następuje wprowadzenie umów do krajowego porządku prawnego jako aktów o randze ustawowej. Umowy te są więc w hierarchii krajowych źródeł prawa zrównane z ustawami, z tym że traktuje się je jako akty normatywne szczególne w odniesieniu do krajowych ustaw regulujących współdziałanie komunalne. Uzupełniają krajowe prawo współdziałania komunalnego. Jeżeli po zawarciu umowy zostaje zmienione prawo krajowe, w zasadzie priorytet ma umowa. Inna interpretacja przy zastosowaniu zasady *lex posterior derogat legi priori* oznaczałaby naruszenie tej umowy³⁶.

Po ponad 40 latach zawierania omawianych umów można stwierdzić, że wypracowano rozwiązania standardowe. Umowy te są treściowo zbliżone, zbudowane według

³⁶ T.I. Schmidt, *op. cit.*, s. 580, 581.

przyjętego w praktyce schematu. Jako przykład może posłużyć umowa z marca 1998 r. zawarta między Brandenburgią a Saksonią o komunalnej współpracy transgranicznej w formie związków celowych i porozumień celowych³⁷. Tytuł tej umowy wskazuje na ograniczenie form prawnych współpracy (tworzenie związków celowych, zawieranie porozumień celowych) przekraczającej wspólną granicę tych krajów. Umowa określa prawo właściwe dla tych form współpracy przyjmując, że jeżeli postanowienia umowy nie stanowią inaczej, dla związków celowych jest właściwe prawo kraju związkowego, w którym związek celowy ma lub ma mieć siedzibę. Dla porozumień celowych właściwe jest natomiast prawo kraju związkowego, w którym ma siedzibę korporacja, której zostały lub zostaną przekazane do wykonania (spełnienia lub przeprowadzenia) zadania objęte porozumieniem.

Umowa przyjmuje, że nadzór nad związkiem celowym jest sprawowany w kraju związkowym, w którym związek celowy ma lub ma mieć siedzibę. Z zastrzeżeniem odmiennych regulacji krajowych nadzór jest sprawowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych albo przez organ wskazany przez to ministerstwo. W Brandenburgii kwestię tę reguluje rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie wykonywania nadzoru nad transgraniczną współpracą komunalną w formie związków i porozumień celowych³⁸. W rozporządzeniu przyjęto, że wskazanym organem nadzoru nad transgranicznymi związkami celowymi, których członkami są tylko gminy i miasta włączone do powiatów, jest starosta jako niższy organ nadzoru komunalnego, w którego powiecie związek ma lub ma mieć siedzibę. Wynika z tego, że nadzór nad innymi formami współdziałania sprawuje minister.

Organ nadzoru działa w porozumieniu z organem nadzoru drugiego kraju związkowego, jeżeli jest podejmowane rozstrzygnięcie w sprawie udzielenia zgody na utworzenie, rozwiązanie, zmianę statutu związku celowego albo jeśli wszczyna postępowanie w sprawie zastosowania środka nadzorczego dotyczącego prawa do uzyskania informacji. Zmiana statutu związku, której przedmiotem jest przyjęcie lub wystąpienie członków ze związku albo przeniesienie zadań związku, wymaga zezwolenia nadzorczego także wtedy, gdy według prawa krajowego taka zgoda nie byłaby wymagana. Rozstrzygnięcie organu nadzoru w sprawie zezwolenia na utworzenie związku celowego, wstąpienia

³⁷ Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden und durch Zweckvereinbarungen vom 26. November 1998 (GVBl. I S. 225); zob. Także Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Land Sachsen-Anhalt über die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden und durch Zweckvereinbarungen vom 8. April 1997 (GVBl. I S. 108); Gesetz zu dem Staatsvertrag vom 6. Juni 2001 zwischen dem Land Brandenburg und dem Land Mecklenburg-Vorpommern grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden, Planungsverbänden nach § 205 des Baugesetzbuches und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen vom 7. November 2001 (GVBl. I S. 238).

³⁸ GVBl. II, S. 706.

nowych członków albo wystąpienia dotychczasowych członków jest wydawane w trybie uznaniowym, zgodnie z istotą i celem obowiązującej w tym zakresie normy prawnej. Organ nadzoru przekazuje odpis sprawozdania z wyniku zamiejscowej kontroli związku celowego właściwemu organowi nadzoru drugiego kraju związkowego.

Z zastrzeżeniem odmiennych regulacji krajowych nadzór nad porozumieniem celowym jest sprawowany przez ministerstwo spraw wewnętrznych lub wskazany przez niego organ kraju związkowego, którego prawo jest właściwe dla tego porozumienia albo przez organ wskazany przez to ministerstwo. Zgodnie z rozporządzeniem z 2003 r. nadzór (jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej) nad porozumieniami celowymi, których sygnatariuszami są tylko gminy i miasta włączone do powiatów, sprawuje starosta, w którego powiecie ma siedzibę korporacja wykonująca lub mająca wykonywać przekazane zadania.

Rozstrzygnięcie w sprawie udzielenia zgody na zawarcie, zmianę lub rozwiązanie porozumienia jest podejmowane przez właściwy organ nadzoru w porozumieniu z równoległym organem nadzoru drugiego kraju związkowego.

Umowa obowiązuje także związki celowe utworzone i porozumienia celowe zawarte przed jej wejściem w życie. Statuty takich związków celowych i takie porozumienia celowe powinny jednak być dostosowane do określonego w umowie właściwego prawa krajowego w ciągu dwóch lat od wejścia w życie umowy.

Umawiające się kraje związkowe mogą wypowiedzieć umowę w terminie jednego roku, licząc od końca roku kalendarzowego. Po skutecznym wypowiedzeniu umowy jej przepisy obowiązują jednak w dalszym ciągu wobec związków celowych i zawartych porozumień utworzonych pod jej rządami.

Podsumowując, można stwierdzić, że przepisy umów regulują prawa i obowiązki zawierających je krajów związkowych. Określają prawo o współdziałaniu komunalnym kraju związkowego, które ma być stosowane w toku konkretnie podejmowanych form współdziałania. Wskazują organy właściwe do wykonywania władztwa administracyjnego na obszarze obydwu krajów związkowych i ustanawiają obowiązek tolerowania takiego władztwa. Ma to także odniesienie do gmin, które na mocy umowy mogą podlegać wraz z utworzonym związkiem komunalnym nadzorowi organu z sąsiedniego kraju związkowego.

Umowy zawierają regulacje odnośnie ich wejścia w życie, okresu obowiązywania i wypowiedzenia. Wchodzą z reguły w życie pierwszego dnia miesiąca po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych. Są zawierane na czas nieokreślony i mogą być wypowiedziane w terminie rocznym na koniec roku kalendarzowego. Gwarantują gminom położonym w sąsiednich krajach związkowych kompetencję do tworzenia związków celowych, zawierania porozumień celowych czy podejmowania innych umownie określonych

form prawnych współdziałania w celu wspólnego załatwiania ich zadań publicznych. Umowy wprowadzają wyjątkowo ograniczenia podmiotowe do korporacji komunalnych w porównaniu z regulacjami krajowymi ustaw o współdziałaniu komunalnym. W takiej sytuacji stronami współdziałania mogą być jedynie gminy, powiaty i związki celowe. Wyłączone są natomiast inne podmioty komunalne, a także osoby prywatne³⁹.

Literatura

- Burgi M., *Kommunalrecht*, München 2006.
- Dittmann A., *Kommunallverbandsrecht*, [w:] N. Achterberg (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1992.
- Ehlers D., *Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 1997.
- Jagoda J., *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.
- Kantel W., *Kommunale Verfassung Verfassung und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1977.
- Knemeyer F.-L., *10 Jahre kommunale Selbstverwaltung in den „neuen Ländern“*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 2000.
- Korczak J., *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.
- Loebell F.-W. von, *Das neue Recht der Kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen*, „Staats- und Kommunalverwaltung“ 1961.
- Maurer H., *Staatsrecht I*, München 2003.
- Mayer F., *Allgemeines Verwaltungsrecht. Eine Einführung*, Stuttgart 1977.
- Mayer V., *Kommunale Selbstverwaltung in den ostdeutschen Ländern*, Bayreuth 2001.
- Miemiec M., *Związki komunalne w Niemczech*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV.
- Petzold S., Heide H.-J. (red.), *Handbuch zur kommunalen Selbstverwaltung*, Regensburg 1991.
- Püttner G., *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Stuttgart 1993.
- Rengeling H.-W., *Formen interkommunaler Zusammenarbeit*, [w:] G. Püttner (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 2: *Kommunalverfassung*, Berlin 1982.
- Rosen v.-Hoevel H. v., *Gemeinderecht mit kommunalem Verbandsrecht*, Stuttgart 1978.

³⁹ T.I. Schmidt, *op. cit.*, s. 581, 582.

- Schmidt T.I., *Kommunale Kooperation*, „Jus Publicum. Beiträge zum Öffentlichen Recht“, Band 137, Mohr Siebeck, Tübingen 2005.
- Schmidt-Eichstaedt G., *Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 2007.
- Scholler H., *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1990.
- Schrammeyer M., *Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung*, Berlin 2006.
- Unruh G.-Ch. v., *Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 1974.
- Weinmann G., *Kollegiale Formen kommunaler Verwaltungsführung?*, Köln 1993.
- Zielke B., *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*, Berlin 1993.
- Zimmermann H., *Kommunal Finanzen*, Baden-Baden 1999.

dr hab. Artur Ławniczak

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Ponadnarodowa tożsamość Dolnego Śląska jako istotna przesłanka transgranicznej kooperacji

Streszczenie: Dolny Śląsk jest szczególnym regionem, ponieważ od niepamiętnych czasów znajduje się w przejściowej strefie między Polską, Czechami a Niemcami. W jego skomplikowanej historii odnajdziemy wszystkie istotne dla europejskiego paradygmatu wątki, stanowiące osnowę dla jego dzisiejszego kształtu, będącego wypadkową zagmatwanej przeszłości. Skutkuje ona tym, że współcześnie, podobnie jak w przeszłości, bez większego trudu odnajdziemy w zachodniej części Kotliny (Niziny) Śląskiej inspirującą wieloetniczność, generującą kreatywną tożsamość Dolnoślązaków.

Słowa kluczowe: Polska, Niemcy, Czechy, sąsiedztwo, pluralizm, supraetniczność.

Transnational identity of Lower Silesia as an important factor of trans-border cooperation

Abstract: Lower Silesia is a particular region, because from time immemorial it has been located in the transition zone between Poland, Czechia and Germany. In its complicated history we will find all the relevant European paradigm threads, forming a matrix for its present shape, which is the result of its confusing past. This results in the fact that today, as in the past, in the western part of the Silesian Basin without much difficulty there may be found an inspiring multi-ethnicity generating the creative identity of Lower Silesians.

Key words: Poland, Germany, Bohemia, proximity, pluralism, panethnicity.

Oficjalna filozofia „jednoczącej się Europy” nakazuje zwiększać znaczenie współpracy między konstytuującymi UE państwami. Do odgrywania znaczącej roli w tym procesie szczególnie predestynowane przygraniczne regiony, w naturalny sposób powiązane z ich odpowiednikami po drugiej stronie mających być coraz bardziej przepuszczalnymi rubieży. Nasz Dolny Śląsk jest na politycznych mapach oddzielony nimi od Niemiec i Republiki Czeskiej, współkonstituującymi z RP Trójkąt Weimarski oraz Trójkąt Wyszehradzki, co wyraźnie zwiększa znaczenie południowo-zachodniego województwa Rzeczypospolitej. Czynnikiem sprzyjającym transgranicznej aktywności tej części Starego Kontynentu i Polski jest to, że ma on dość złożoną, także czy też przede wszystkim w wymiarze narodowym, tożsamość, zasługującą na to, aby pokrótce jej się przyjrzeć.

Aktualnie Dolny Śląsk (*NiederSchlesien, Dolní Slezsko, Нижняя Силезия, Lower Silesia, Silesia Bassa, Baja Silesia, Basse Silesie, Žemine Silezija etc.*) jest kojarzony przede wszystkim ze znajdującym się w granicach Rzeczypospolitej Polskiej Województwem Dolnośląskim, ale nie jest to jedyna wiążąca się z tym pojęciem konotacja, choćby z tego powodu, że jeszcze całkiem niedawno, bo przed przeprowadzoną w 1997 r. „jedną z czterech wiekopomnych, fundamentalnie zmieniających społeczno-polityczną rzeczywistość, reform” nie można było go odnaleźć na administracyjnej mapie Polski. Przed tą datą na tym obszarze istniały zasadniczo cztery województwa, a mianowicie: Wrocławskie, Wałbrzyskie, Jeleniogórskie i Legnickie, a na dodatek Głogów wraz z okolicami był w Województwie Zielonogórskim. Taki, zacierający historyczne regionalizmy, podział administracyjny kraju został przeprowadzony w okresie „budowania Drugiej Polski”, kiedy to w połowie lat 70., wzorując się na porewolucyjnym pokawałkowaniu Francji na dość sztucznie kreowane departamenty, poszatковано Polskę Ludową na kilkadziesiąt województw, co sprawiło, że wydatnemu skurczeniu uległo pokrywające się w dużym stopniu z dzisiejszym wydzielonym administracyjnie obszarem obejmującym południowo-zachodnią część RP Województwo Wrocławskie, jakie powstało po drugiej wojnie światowej, gdy „stare piastowskie ziemie wróciły do Macierzy”.

Warto zaakcentować, że nie przypadkiem w oficjalnej powojennej nomenklaturze pojawił się Stary Nadodrzański Gród, ponieważ już od wielu wieków traktowany jest on jako śląska metropolia, o czym dobitnie świadczy to, że w 1000 r., kiedy pojawiła się pierwsza odnosząca się do niego pisemna wzmianka, miała ona związek z erygowaniem obejmującej dorzecze górnej Odry stolicy biskupiej, którą rozmyślnie ulokowano tam, gdzie płynącą konsekwentnie w stronę Bałtyku rzekę przecinał Szlak Bursztynowy, krzyżując się na dzisiejszym placu Dominikańskim z biegnącą od Kijowa do Lipska Wysoką Drogą. Widzimy zatem, że miejsce to jest szczególnie predestynowane do tego, żeby zarówno być polityczno-społeczno-kulturowym centrum całej Krainy Śląskiej, jak i utrzymywać w swoim oraz całego regionu imieniu kontakty z różnymi ziemiami, położonymi tam, dokąd wiodą prastare wojenno-handlowe szlaki.

Były one świadkami przemieszczania się ludów, skutkującego na przestrzeni stuleci zmianą etnicznego oblicza ziem położonych między z jednej strony Małopolską a Saksonią, a z drugiej pomiędzy Wielkopolską a Czechami i Morawami. Wielu historyków twierdzi, że niegdyś na Śląsku przebywali Celtowie oraz Germanie, po czym od wschodu nadeszła Wielka Słowiańska Fala, której Śląsk ma zawdzięczać swą nazwę, choć w niemieckiej nauce, czemu trudno się dziwić, popularność zdobył pogląd o germańskim rodowodzie nazwy krainy¹. W każdym razie, gdy w środkowej Europie nastaje

¹ „Została wysunięta [...] teza o pochodzeniu nazwy Śląsk, kojarząca jej rodowód z germańskim plemieniem Silingów, wymienionym po raz pierwszy w II wieku n.e. przez [...] Ptolemeusza [...] Rzeka

chrześcijańskie Średniowiecze, znalazła się ona w zasięgu wpływów zachodniosłowiańskiego Królestwa Czeskiego po jego wyemancypowaniu się z panslawistycznych objęć Wielkomorawskiej Rzeszy. Wśród badaczy przeszłości dominuje przekonanie, że przed wstąpieniem na książęcy stolec Mieszka I basen górnej Odry był kontrolowany przez Przemyslidów, o czym miałyby świadczyć nazwa Wrocławia, wywodzona od będącego członkiem tej zachodniosłowiańskiej dynastii Wrocisława/Wratysława², czujnie obejmującego z Hradczan swoim władczym okiem obok Kotliny Czeskiej również położone na północ od Sudetów tereny. Późniejsze opanowanie ich przez Piastów nie miało trwałego

Śleza miała pierwotnie nazywać się Silingą”, a przecież polscy badacze często wywodzą nazwę Śląska „od słowiańskiej nazwy rzeki Ślęzy”. Rodzima nauka dała odpór teutońskim supozycjom, formułując „wniosek [...] wykluczający możliwość przekształcenia tkwiącego w germańskiej nazwie Silingów rdzenia *Sil* w słowiański rdzeń *ślę*”, niewiele się różniący od fonemu *ślę*, występującemu „we współczesnej polszczyźnie w formie takich wyrazów, jak ślągwa, ślęgnąć, ślęganina itp., oznaczających słotę, wilgoć, pogodę deszczową. Pierwiastek *ślę*, zachowany w nazwie rzeki Ślęzy, góry Ślęzy, plemienia Ślęzan, a poprzez nie w nazwach całej ziemi śląskiej, ma pełne etymologiczne uzasadnienie”. Można się zastanawiać, czy lingwistyczne skojarzenia są jednoznacznie rozstrzygającym dowodem w sporze o rodowód mającej językowo zróżnicowane warianty nazwy. Istnieje wszak kolejna hipoteza, wywodząca nazwę góry Ślęzy „od celtyckiego wyrazu *sulis*, oznaczającego słońce, jako że góra ta miała być dla Celtów miejscem kultu boga Słońca”. Koncepcję tę neguje się poprzez przekonywanie, że „zgodnie z tą linią rozumowania należałoby oczekiwać w przekazie Ptolemeusza nazwy Sulingów lub Solingów, od łacińskiego słowa *sol* – słońce”. W. Korta, *Historia Śląska do 1763 roku*, Warszawa 2003, s. 12–14. Wywód ten nie jest całkowicie przekonujący, gdyż nie dysponujemy oryginałem dzieła Ptolemeusza, a przecież w trakcie kolejnych przepisywań użyte przez niego dla określenia germańskiego plemienia słowo mogło ulec przekształceniom, a nawet gdyby tak nie było, to „reguła głuchego telefonu” jak najbardziej była w stanie przekształcić oryginalne brzmienie, a poza tym niby dlaczego helleński naukowiec miał je odnosić do Słońca, wszak zapewne niewiele wiedział o tym, co się dzieje gdzieś w dalekich hiperborejskich ziemiach, w przeciwnym wypadku przecież zapewne podzieliłby się z czytelnikami swą cenną wiedzą. Poza wszystkim wypada brać pod uwagę, że wieść, jaka do niego dotarła, nie musiała odnosić się do tego, niekoniecznie germańskiego ludu, jaki domniemanie pozostawił po sobie wspomnienie w postaci orograficznej i hydrograficznej nomenklatury (a trzeba pamiętać, że nazwania gór rzek są ponoć szczególnie odporne na próby zmiany), po czym zginął bez pisemnego śladu w pomroce dziejów. W każdym razie trzeba liczyć się z tym, że w okolicach rzeczony góry oraz rzeki przebywało celtyckie lub inne plemię, którego członkowie, jak to zwykle bywa, nazwali po swojemu różne zjawiska, po czym część z tego leksykalnego zasobu została przejęta przez wchodzących z nimi w interakcje przybyszów. Zapożyczenia mogły odnosić się zarówno do nazw geograficznych, jak i określeń innego rodzaju, co sprawia, że nie jesteśmy w stanie wykluczyć niesłowiańskiej pragenezy słowa Śląsk.

² Polscy historycy, rzecz jasna, kwestionują to skojarzenie, orzekając, że „dawniej starano się wiązać nazwę «Wrocław» z czeskim księciem Wratysławem I (zm. 921), ale obecnie eksploracja archeologiczna wskazuje, że za jego czasów jeszcze nie istniał. Do dyskutowanych w tej sprawie zabytków należy czeska moneta datowana na 971 r. z napisem «Vratsao». Trudno jednak to słowo jednoznacznie odnosić do nazwy dzisiejszej dolnośląskiej stolicy”. S. Rosik, *Najdawniejsze dzieje Dolnego Śląska (do roku 1138)*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Dolny Śląsk. Monografia historyczna*, Wrocław 2006, s. 34. Wydaje się, że łatwiej skojarzyć *Vratsao* z Wrocławiem niż rozpowszechnione w rodzimej historiografii odwołanie określenia *Dagome Iudex* do Mieszka I. Natomiast określanie wieku wykopalisk zawsze jest ryzykownym przedsięwzięciem. Trzeba też liczyć się z możliwością, że Wrocisław I niekoniecznie żył dokładnie wtedy, jak jest zazwyczaj przyjmowane, a poza tym mógł mieć nieodnotowanego w źródłach potomka lub żyjącego po nim krewnego o tym samym imieniu albo i nie, który nazwał zakładaną przez siebie osadę na cześć zmarłego już władcy, aby przypomnieć jego zasługi. W końcu również w nowoczesnych czasach się to zdarza, choćby w przypadku śląskich Katowic, przemianowanych po śmierci przywódcy ZSRR na Stalinogród.

charakteru, gdyż w XI wieku Brzetysław ponownie przyłączył Śląsk do Korony Czeskiej, po czym nastąpiła restauracja piastowskiego panowania, ale u schyłku Średniowiecza zasiadający na praskim tronie po wygaśnięciu wiążącej swój rodowód z Przemysłem Oraczem rodzimej dynastii Luksemburczycy dość mocno związali śląską prowincję z praską stolicą dzięki rozlicznym hołdom składanym im przez rozkrzewionych Piastowiczów, jakim udało się uzyskać władzę w licznych podsudeckich i nadodrzańskich księstwach, konstytuujących się wskutek feudalnego rozdrobnienia środkowej Europy.

Czeska monarchia wyróżniała się w niej z powodu swojej ekonomicznej potencji oraz kulturalnego rozwoju, predestynujących Karola IV do sięgnięcia po cesarską godność, co wzmocniło tradycyjne związki Bohemii z Niemcami, masowo opuszczającymi swoje ojcowizny, aby zasiedlać bogate w naturalne surowce i zasadniczo bezludne do tej pory Sudety. Również na północ od nich *Drang nach Osten* był wielkim społeczno-politycznym fenomenem, zmieniającym krajobraz wskutek lokowania na prawie magdeburskim wielu miast, w tym odtwarzanego po spowodowanych w 1241 r. przez mongolską nawałę zniszczeniach Wrocławia. Stał się on, podobnie jak Praga, Kraków i multum innych urbanistycznych ośrodków w Europie Środkowo-Wschodniej, zasadniczo niemieckojęzyczny³, natomiast w wypadku bardziej konserwatywnych wsi germanizacja czyniła wolniejsze postępy. Niemniej jednak na Dolnym Śląsku wraz z nasilającym się odchodzeniem od mediewalności zanikanie żywiołu polskiego było coraz bardziej ewidentne, choć w Sycowie i jego okolicach utrzymał się on w znaczącej ilościowo postaci aż do 1945 r.

Owa data była brzemienią w wielorakie skutki, wśród jakich odnajdziemy ucieczkę oraz wysiedlenie niemieckiej ludności z przyznanych Polsce przez zwycięskie w drugiej wojnie światowej wielkie mocarstwa terenów⁴. Decyzja o wytyczeniu linii granicznej

³ Popularne powiedzenie głosiło, że „na Wschodzie w miastach mówi się po niemiecku, a na morzu po włosku”, przy czym miano na myśli *Mediterraneum*, gdzie język Dantego był *lingua franca* we wszystkich flotach, niezależnie od tego, jakie bandery powiewały na ich flagowych masztach. Inaczej było na zdominowanym przez Hanzę Bałtyku, gdzie zapewne wśród marynarskiej braci silną pozycję zajmował powszechnie używany w Lubece, Rydze czy Rewlu *plattdeutsch*.

⁴ W szerszej perspektywie historycznej wydarzenia te należy wpisać w długotrwały proces, znany pod nazwą *Ostflucht*. Warto pamiętać o tym, że niemiecka kolonizacja wschodnich terenów traciła swój impet wraz z rozszerzaniem znanego Europejczykom świata, co zachęcało rzutki jednostki do udawania się w kierunku Ameryki. Oprócz tego wzmocnienie pruskiej państwowości sprawiało, że jej władcy w coraz większym zakresie przejmowali kontrolę nad wcześniej bardziej żywiołowymi procesami, co łączyło się z kuszeniem ambitnych poddanych posadami w rozrastającym się aparacie władania. W efekcie terytorialna ekspansja ogłoszonej w Królewcu i kierowanej z Poczdamu (już to zestawienie jest znamienne) monarchii nie szła w parze z masowym osadnictwem na nowo pozyskiwanych terytoriach. Od mniej więcej 1800 r. wielowiekowy trend zaczął się odwracać, co wyrażało się w tym, że wraz z upływem kolejnych dekad coraz rzadziej Niemcy czy Polacy udawali się na wschód, natomiast coraz częściej kierowali się w przeciwną stronę. W tej optyce pruskie rugi, jak również rozmaite działania Hakaty, jawią się jako przedsiębrane przez państwo lub wspierane przezeń poczynania mające w gruncie rzeczy defensywny czy też defetystyczny charakter, gdyż przejawia się w nich obawa przed „Wznoszącym się Słowiańskim Morzem”. Nastrój ten

na Odrze i Nysie Łużyckiej sprawiła, że lwią część historycznego Śląska stała się częścią Rzeczypospolitej i została zasiedlona przez jej polskojęzycznych w zdecydowanej większości obywateli, co nie sprawiło jednakże, że automatycznie południowo-zachodnia część Polski w jej aktualnych granicach stała się „poszerzoną Wielkopolską”, błyskawicznie pozbywając się swoistego historycznego bagażu, odmiennego od tego, jaki przypadł w udziale kolebce polskiej państwowości, Małopolsce czy Mazowszu. Zresztą o legacie przeszłości nie pozwalały zapomnieć władze, uwypuklając w ramach odnoszącej się do Ziem Odzyskanych narracji ich związki z piastowską macierzą, co *nolens volens* łączyło się z nieustannym uświadamianiem żyjącym na Dolnym Śląsku obywatelom PRL, że przez dobrych kilkaset lat znajdował się on pod panowaniem urzędujących w Pradze, Wiedniu czy Berlinie władców.

Zmiana przynależności państwowej położonej na obu brzegach środkowej Odry krainy nie jest zatem czymś szczególnie nadzwyczajnym, jednakże ta, która dokonała się w 1945 r., miała szczególnie wyrazisty charakter, ponieważ wiązała się z masową czystką etniczną, jako że obradujący w Poczdamie po pokonaniu hitlerowskich Niemiec przywódcy zwycięskiej Wielkiej Trójki uznali, że degermanizacja Polski i Czechosłowacji pozbawi te państwa problemów, jakie w latach 30. stwarzała niemieckojęzyczna „V kolumna”. Jej wysiedlenie do Saksonii⁵, Bawarii oraz innych krain znajdujących się w którejś z alianckich stref okupacyjnych zwiększało narodową homogeniczność sąsiadujących

bynajmniej nie zniknął po 1918 r., kiedy to niemieckie publikatory nieustannie były na alarm z powodu nieustannego opuszczania przez rodaków „orientalnych germańskich siedziszcz”. Proces ten został zgalwanizowany przez Hitlera, który po podpisaniu układu Ribbentrop-Mołotow ściągnął ze Związku Radzieckiego do Europy Środkowej setki tysięcy potomków niegdysiejszych saskich czy frankońskich osadników, a wydarzenia ostatnich miesięcy wojennych zmagani sprawiły, że trend ten zyskał jeszcze na sile, po czym został usankcjonowany i instytucjonalizowany na poczdamskiej naradzie zwycięzców, aprobujących masowy *Drang nach Westen*. Będąca następstwem likwidowania Muru depopulacja terytorium byłej NRD zda się świadczyć o tym, że hasło *Go West!* wciąż ma potężną siłę oddziaływania.

⁵ Ponieważ *wo gehobelt sind, fallen Spänne* wraz z etnicznymi Niemcami wywieziono nad Łabę tych serbołużyckich wieśniaków, którzy pomimo wielowiekowego przebywania pod niemieckim panowaniem utrzymali w osiedlach na wschodnim brzegu Nysy Łużyckiej swoją tożsamość. Byli jednak zbyt nieliczni, aby zwrócić na siebie uwagę, tym bardziej że polska opinia publiczna, w przeciwieństwie do czeskiej, w zasadzie poza badaczami z poznańskiego Instytutu Zachodniego, nie zwracała uwagi na potomków połabskich Słowian, których przywódcy domagali się, zarówno w 1919, jak i w 1945 r., stworzenia serbskołużyckiego państwa. Zamiast tego Polska zajęła wschodnie Łużyce, przyłączając je administracyjnie do spolonizowanego Dolnego Śląska. W historiozoficznej perspektywie można to wydarzenie skojarzyć z walkami, jakie toczył Mieszko I i Bolesław Chrobry z zaodrzańskimi Wioletami, rozpaczliwie próbującymi obronić swą pogańską i trybalnie wielopodmiotową niezależność przed schryistianizowanymi i zorganizowanymi w standardowe dla ówczesnej Europy państwowości Niemcami i Polakami. Rywalizacja między tymi wielomilionowymi podmiotami wzmacniała po obu stronach poczucie jednoznacznej narodowej przynależności, rosnące w siłę kosztem ulegającym jej regionalnym, potencjalnie narodowościowym tożsamościom. Szczebel ten osiągnęli łużyccy Serbowie, co znalazło swoje formalnoprawne potwierdzenie w NRD, gdzie przyznano im status mniejszości narodowej, co nie powstrzymało bynajmniej asymilacji, przyspieszanej przez eksploatację wschodniosaksońskich złóż węgla brunatnego, gdyż powiększające się odkrywki pochłaniały jedną słowiańską wieś za drugą. Upadek Muru, czemu trudno się dziwić, nie przekreślił asymilacyjnego trendu, skutkującego zdaje się tym, że dolnołużyccy Serbowie właśnie przestają istnieć jako grupa etniczna.

od wschodu z „postRzeszą” państw, przybliżając je w ten sposób do zrealizowania wilsonowskiego ideału samostanowienia narodów. Realizowany od 1945 r. polski wariant tego dogmatu łączył się z „porzuceniem jagiellońskiego marzycielskiego imperializmu na rzecz powrotu do trzeźwej, twardo trzymającej się prastarej Ojcowizny piastowskości”, konsekwentnie realizującej zawołanie „cudzego nie chcemy, swego nie damy”.

Wyrazistym przejawem porzucenia przez polskie czynniki polityczne orientalnie nakierowanej ekspansji na rzecz powrotu nad Bałtyk i Odrę była zorganizowana ze sporym rozmachem w 1948 r. na wrocławskiej Wielkiej Wyspie Wystawa Ziem Odzyskanych, demonstrująca *urbi et orbi*, że „to, co stracili zapatrzeni w naddnieprzańskie mirażę magnaci, odzyskała w sojuszu z Krajem Rad Ludowa Ojczyzna”. Pod Hałą Ludową w symboliczny sposób dokonywał się akt integracji z nią Mazur, Warmii, Pomorza, Ziemi Lubuskiej i Śląska. Do 1956 r. jednoznaczna i bezalternatywna repolonizacja tych obszarów była oficjalnie bezdyskusyjnym aksjomatem, traktowanym w urzędowym dyskursie jako jeden z fundamentów racji stanu powojennej postaci polskiej państwowości.

Jej monoetniczny wizerunek po Październiku 1956 r. uległ zrelatywizowaniu, gdyż w ramach zwalczania stalinowskich błędów i wypaczeń przyznano mniejszościom narodowym prawo do zinstytucjonalizowanego kultywowania odrębności w społeczno-kulturowej przestrzeni za pomocą legalnie działających stowarzyszeń, uznając, że ich funkcjonowanie mieści się w formule „socjalistycznie w treści, narodowo w formie”. Dzięki temu zróżnicowane pod wieloma względami społeczeństwo, jakie zasiedliło dolnośląskie ziemie wskutek związanej z przesileniem i końcem wojennych zmaganiń wędrówki ludów, otrzymało możliwość otwartego wyrażania swojego pluralistycznego w narodowym wymiarze charakteru, odtwarzając w ten sposób w ograniczonym stopniu typowe dla przedwojennych Kresów Wschodnich przemieszanie etnosów. Rządzące Polską Ludową kręgi uznały, że w nowych granicach dominacja wzmocnionej reemigracją oraz wysoką dzietnością polskiego żywiołu jest na tyle silna, iż liberalizacja polityki względem „inorodców” nie spowoduje większego zagrożenia. Warto zwrócić uwagę na to, że linia ta – generalnie rzecz biorąc – jest realizowana do dzisiaj, choć współcześnie w nowych warunkach ustrojowych inaczej rozkłada się akcenty, ale nie oznacza to przecież przekreślenia założenia współżycia ze sobą na tym samym obszarze rozmaitych etnosów, połączonych prawnopolitycznym mianownikiem polskiego obywatelstwa, determinującego powojenną tożsamość przybyłych z różnych stron Dolnoślązaków, powoli wrastających w odmienne od ojczystych krajobrazy, stające się z czasem jak najbardziej rodzimymi dla kolejnych generacji.

Ich świadomość oprócz oficjalnie lansowanej narracji powrotu do piastowskich korzeni, wrosniętych w „kamienie, które mówią po polsku”, była kształtowana przez rodzinne opowieści, odwołujące się do wspomnień z rodzinnych stron przodków. Wśród

nich najbardziej wyrazisty jest ten nurt, jaki płynie spod Wysokiego Zamku⁶, jako że to właśnie przybyła ze Lwowa inteligencja w silny sposób oddziaływała na tożsamość mieszkańców Wrocławia i okolic, nadając jej rys otwartości, zaciekawienia europejskością i światowością bez pozbywania się własnej odrębności. Dziś, po upływie dobrych kilkadziesiąt lat od początku powojennego osadnictwa na południowo-zachodnich rubieżach przesuniętej w stronę Atlantyku Polski, wypada skonstatować, że na tym obszarze ukształtowała się społeczność, odróżniająca się większym liberalizmem i dynamicznością od bardziej zasiedlonych małopolskiej czy wielkopolskiej wspólnot. Mówiący „nowym mieszanym dialektem”, bliższym literackiej polszczyzny niż głęboko przesiąknięte swymi odrębnościami sposoby wysławiania się mieszkańców Kongresówki, Poznańskiego względnie Galicji, Dolnoślązacy stali się nową jakością na niwie polskiego życia narodowego, wzbogacając ją o specyficzny i wyrazisty „subetnos”, chętnie zgłębiający w XXI stuleciu wielowątkową przeszłość obszarów znajdujących się obecnie na terenie Województwa Dolnośląskiego, nie bez kozery nazwanego przez jednego z jego marszałków „Narożnikiem Europy”.

Aktualnie jego niemiecka przeszłość wraz z jej licznymi osiągnięciami jest chętnie przypominana przez lokalne media i rozliczne książkowe publikacje, co oznacza dużą zmianę w zestawieniu z okresem PRL-u, kiedy cenzura pilnowała, aby w opracowaniach powielać schemat upadku i wyzysku jako rezultatu opanowania lwiej części Śląska przez Prusy. Wizerunek ten pozostawał w drastycznej sprzeczności z sielankową wizją szczęśliwego *Heimatu*, kulturowaną przez zmuszonych do porzucenia jego „pagórków leśnych i łąk zielonych” *Schlesierów*, ochoczo skupiających się na terenie NRF w podmioty będące odpowiednikami rozkrzewiających się po 1989 r. na Dolnym Śląsku kresowych stowarzyszeń, zapatrzonych w wileńsko-lwowskie klimaty z czasów, gdy nad Pełtwią i Wilią dominował polski żywioł. Współcześnie aktywność jego związanych emocjonalnie z „Zakierzoniem”, choć zamieszkałych na Ziemiach Odzyskanych

⁶ Mniej licznie dotarli nad Odrę przedstawiciele wileńskiego ośrodka kulturalno-naukowego, których większe skupisko znalazło się w Toruniu, dostarczając kadr, podobnie jak lwowianie we Wrocławiu, dla powstającego tam uniwersytetu. Niemniej jednak zarówno Lwi Gród, jak i Ateny Północy łączy pewna wspólnota losów ze Śląską Metropolią. Obrazuje ją opowieść o dyskusji, jaka miała nastąpić w 1919 r. podczas obrad Konferencji Pokojowej w Wersalu między Polakami a Litwinami, przerzucającymi się przez całą noc argumentami odnośnie praw jednej lub drugiej strony do Wilna. W końcu nad ranem, na zakończenie debaty np. Maurycy Zamoyski orzekł, że „macie takie same prawa do Wilna, jak my do Wrocławia”. *Si non é vero, é ben trovato* i trudno nie uznać, że taka sama fraza ze Lwowem zamiast Wilna mogła zostać wypowiedziana w stronę Ukraińców. Przekazanie Polsce w 1945 r. Wrocławia było rekompensatą za utratę dwóch silnie związanych z jej historią miast po wschodniej stronie linii Curzona i zamiana ta przyniosła swoje owoce, choć odłączenie od Rzeczypospolitej „dwóch błyszczących sławą i wiedzą kresowych miast, będących ucieleśnieniem polskości najwyższego lotu” wciąż wzbudza liczne resentymenty. Z drugiej strony jednakże należy pamiętać o konstatacji, że „jedna gmina na zachodzie jest więcej warta niż województwo na wschodzie”, wyrażającej przekonanie co do tego, że *summa summarum* Polska cywilizacyjnie zyskała na geograficznej okcydentalizacji.

przedstawiciele przyczynia się do tego, że pomimo rutenizacji względnie lituanizacji Wschodniej Galicji oraz Litwy Środkowej w polskim oraz ogólnoeuropejskim idearium utrzymuje się pamięć o długotrwałej obecności Rzeczypospolitej na tych obszarach, owocującej widocznymi dla każdego nieuprzedzonego obserwatora cywilizacyjno-kulturowymi osiągnięciami. *Per analogiam* to samo trzeba powiedzieć o spuściźnie Rzeszy na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej, przypominanej przez grupujące przesiedlonych z tych terenów Niemców na zachód ziomkostwa. Ich poczynaniom sporo uwagi poświęcały w „minionym okresie” polskie media, piętnujące poczynania „wiecznie wczorajszych rewanżystów, nie będących w stanie pogodzić się ze słusznymi rezultatami II Wojny Światowej”⁷. W rezultacie tego rodzaju ataków, umieszczających w jednym obozie „hitlerowskich pogrobowców” i polskojęzycznych „politykierów z Londynu”, przypomniano obywatelom PRL-u, że tożsamość Ziemi Zachodnich i Północnych nie jest jednoznaczna, skoro doszło kiedyś do ich widocznie nieprzypadkowej utraty na rzecz zaborczych Teutonów, w drugiej połowie XX stulecia ochoczo sprzymierzających się z anglosaskimi imperialistami, wspierających ubranego w krzyżacki płaszcz Konrada Adenauera, chciwie spoglądającego na Gdańsk, Szczecin i Wrocław, skąd dopiero co przepędzono „sfanatyzowane prusactwo”. Owo ciągłe przypomnienie o zachodnioniemieckim niebezpieczeństwie podtrzymywało wśród polskiego ogółu przekonanie, że „ziemie wyzyskane” są inaczej polskie niż te, które znajdowały się w II RP, po czym na zasadzie prostej kontynuacji stały się terytorialnym trzonem Polski Ludowej.

Z natury rzeczy obszary te nie przykuwały do siebie uwagi niepokodzonych ze zmianami na politycznej mapie Europy „rewanżystowskich podżegaczy”, w przeciwieństwie do

⁷ Rodzimi komentatorzy wypowiadali się zatem w podobnym duchu jak Talleyrand czy też Dumouriez, w każdym razie osoba, która odnośnie francuskich porewolucyjnych emigrantów miała się wyrazić, że *ils n'ont rien appris ni rien oublié*. Taka charakterystyka jest z pewnością co nieco symplicystyczna, nie uwzględniając najróżniejszych niuansów, przejawiających się w wewnętrznych podziałach na bardziej i mniej nieprzejednanych, sztywnych ortodoksów i uwzględniających możliwość porozumienia się z „rozsądnymi reżimowcami”, niemniej jednak zdaje się dość trafnie przedstawiać typowy stan ducha ludzi, wyrzuconych przez polityczne wydarzenia poza ojczyste strony. Mają oni multum pretensji względem tych, którzy zamieszkują w ich niegdyś domach i nie są skłonni wysłuchiwać racji tych, których poczynania sprawiły, że znaleźli się na emigracji. Ochoczo wspierają w związku z tym te siły, jakie kwestionują panujący w utraconych ojczystych stronach Nowy Ład. Z tego względu francuscy kontrrewolucjoniści stali się sojusznikami zasadniczo reakcyjnych antynapoleońskich aliantów, a niemieccy powojenni wychodźcy ochoczo wsparli zimnowojenne poczynania NATO wymierzone w „Obóz Pokoju i Socjalizmu”. Francuzi wrócili do kraju, aby po parunastu latach przeżyć gorycz kolejnej udanej liberalnej rewolucji, natomiast ci z wypędzonych do NRF Niemców, którzy dożyli rozpadu Związku Radzieckiego, nie skierowali się z powrotem na wschód, natomiast mogli odczuć satysfakcję z powodu znalezienia się tym razem po zwycięskiej stronie „Wielkich Demokracji”, z których grona po przemówieniu Churchilla w Fulton wykluczono sprawujący patronat nad polskim sojusznikiem Kraj Rad. W efekcie RP wraz z Dolnym Śląskiem znalazła się w NATO i UE, przyznając w ten sposób rację dotychczasowym wrogom, w tym także Zachodnim Niemcom, których dobrobyt i silna pozycja w „Wolnym Świecie” została współtworzona przez wyrzuconych onegdaj znad Odry ziomków i ich potomków, aktualnie w sporym stopniu zapewne przekonanych, że „Historia przyznała im rację”.

utraconych przez Niemcy wskutek powojennego „dyktatu mocarstw” krain, o których przypominała rozwijająca „się od lat sześćdziesiątych aktywność polityczna ziomkostw oraz lobbying, którego głównym motywem jest akcentowanie «prawa do ojczyzny», w powiązaniu z podtrzymywaniem niemieckich roszczeń prawnych do terenów na wschód od Odry i Nisy oraz do powojennego zjednoczenia Niemiec w granicach z 1937 roku”⁸.

Abstrahując od ewentualności ich przywrócenia w namacalnym, prawnopañstwowym wymiarze jako widocznej dla każdego w danym historycznym momencie linii oddzielającej od siebie terytoria sąsiadujących ze sobą państw, istnieją one w książkach i w politycznym dyskursie, a zatem są dość trwale obecne w środkowoeuropejskiej ideosferze, podobnie jak wbijane przez wojów Chrobrego w nurt saskiej Sali żelazne słupy, znaczące okcydentalne rubieże zachodniej Słowiańszczyzny. Podobnie należy potraktować północny zasięg Królestwa Czeskiego, wyznaczany w XIV–XVIII w. przez rozgraniczenie między Śląskiem a Wielkopolską⁹. Oznacza to, że *per analogiam* sytuacji istniejących w wielu miejscach Europy i innych kontynentów, domniemanie trwały związek regionu z państwowością okazuje się, po zweryfikowaniu przez najbardziej surowego egzaminatora w postaci cierpliwego Chronosa, przemijającym zjawiskiem, wzbogacając i komplikując tożsamość obszaru, zdającego się należeć do kategorii „pogranicznych marchii”, permanentnie dotykanych łakomym okiem ościennych potencji, marzących o okazji, pozwalającej na aneksję, najlepiej pod hasłem „odzyskania zrabowanych niegdyś bezprawnie ziem, powracających szczęśliwie na ojczyste łono”, bogatej krainy, za jaką Śląsk słusznie uchodzi.

Spółeczno-polityczna tożsamość jego niżej położonej części została ukształtowana nie tylko przez dotychczas dominujące w tekście i odgrywające główne role polski, czeski i niemiecki podmioty. Ich pierwszoplanowość nie oznacza wszakże, że nie odnajdziemy innych wspólnot, jak chociażby wspomniani już Celtowie. Nie wypada też nie wspomnieć o upamiętnionych przez nazwę znajdującej się w pobliżu ujścia Oławy do

⁸ J. Rogall, *Wojna, wypędzenie i nowy początek. Rozwój Śląska i los jego mieszkańców w latach 1939–1995*, [w:] J. Bahlcke (red.), *Śląsk i Ślązacy*, Warszawa 2001, s. 204–205.

⁹ Ta dziejowa zaszczość upamiętniona jest we wrocławskim herbie, współkonstytuowanym przez symbolizującego Bohemię lwa z dualistycznie rozwidlonym ogonem, którego nie bez powodu wyrzeźbiono na wschodniej fasadzie ratusza, uświadamiając w ten sposób miejskim rajcom znaczenie cesarskiej Pragi. Natomiast na eklezjalnej niwie przynależność śląskiej metropolii do Korony św. Wacława została utrwalona poprzez oddanie znajdującej się przy ulicy biegnącej od wrocławskiego rynku „w stronę błękitnej Wełtawy” potężnej gotyckiej świątyni pod patronat nie tylko polskiego św. Stanisława i niemieckiej św. Doroty, ale także eponima *Regnum Sancti Vaclavi* (*Koruna Svatého Václava*), o czym przypomina nie kto inny, jak herbowy czeski lew, prężący dumnie swe drapieżne ciało na zewnętrznej ścianie kościoła. Nie należy zatem się dziwić, że odwiedził go podczas pobytu w dolnośląskiej aglomeracji Prezydent Republiki Czeskiej Wacław Klaus, kroczący co roku wrześniową porą na czele pielgrzymki do miejsca męczeńskiej śmierci św. Wacława w Starej Boleslavi.

Odry ulicy Walonów, mających zamieszkiwać w XII w. położone w tej okolicy osiedle¹⁰. Po wschodniej stronie wrocławskiego Placu Solnego natomiast znajduje się skierowana w stronę Kijowa ulica Ruska, biorąca swe miano od przybywających ze wschodu Wysoką Drogą kupców, zatrzymujących się tutaj chętnie po to, aby wykorzystując miejsce zbiegania się kilku komunikacyjnych szlaków, próbować powiększać swe fortuny. Po upływie stuleci ich śladem podążyła Armia Czerwona, aby po pokonaniu „faszystowskiego gada” na kilka dekad rozgościć się na wydartych *проклятой Германии* terenach i ślady tego pobytu wciąż są widoczne, przede wszystkim w Świdnicy i Legnicy, nie bez powodu przecież nazwaną „Małą Moskwą”. Innym rezultatem ostatniej wojny światowej jest działające w tym mieście, jedno z dwóch w RP, ukraińskie liceum, do którego uczęszczają przede wszystkim potomkowie tych wschodniosłowiańskich mieszkańców Małopolski, którzy zostali wysiedleni z Karpat w ramach Akcji „Wisła”, przy czym oprócz Ukraińców wysiedlono też Łemków, współtworzących w związku z tym kulturowo-etniczną panoramę Dolnego Śląska. Nie brakuje w niej również Cyganów, których zdecydowana większość określa się jako „polska Roma”, zamieszkując Wrocław i inne miasta, od kiedy w latach 60. zakazano taborowania. Taka decyzja nie miałaby sensu w odniesieniu do Żydów, obecnych w miejskim pejzażu *Metropoliae Silesiensis*, od kiedy jej rozwój zachęcił do stworzenia w nim getta, co zdaje się nastąpiło jeszcze przed lokacją miasta, będącego w pierwszych dekadach zeszłego stulecia słynnym w całej Europie ośrodkiem izraelskiej gospodarczo-kulturowo-naukowej aktywności, do jakiej nawiązują współcześnie członkowie starozakonnej gminy, będącej charakterystyczną częścią wrocławskiej Dzielnicy Czterech Świątyń. Na jej obrzeżach znajduje się siedziba stowarzyszenia skupiającego Greków, których tysiące udały się na północ w rezultacie pustoszącej Helladę w latach 40. ubiegłego stulecia wojny domowej, znajdując zamieszkanie m.in. we Wrocławiu i Zgorzelcu. Migrację tę można uznać za fragment nowoczesnej wędrówki ludów, do jakiej doszło w rezultacie drugiej wojny światowej, skutkującej m.in. tym, że z zabużańskich terenów oprócz Polaków w stronę zachodzącego słońca udali się Litwini. Znalazło się ich nad Odrą na tyle dużo, że można było specjalnie dla nich odprawiać katolickie msze we wrocławskim kościele św. Józefa, wykorzystywanym także po to, aby zaspokajać religijne potrzeby Ormian, zasadniczo również przybyłych z położonej bardziej na wschód części Europy. To samo dotyczy Karaimów, opuszczających przyłączane do Ukrainy względnie Litwy terytoria, aby znaleźć nowe *locum* w największym urbanistycznym ośrodku Ziemi Odzyskanych, gdzie przez wiele

¹⁰ Przypomina o nim kościół św. Maurycego, natomiast położona po drugiej stronie południowej odnogi Odry przedgotycka wersja katedry pod wezwaniem św. Jana Chrzciciela została po wywołanym pogańską reakcją zniszczeniu jej poprzedniczki postawiona przez biskupa Waltera z Malonne, będącego najbardziej znanym reprezentantem zamieszkałej na Śląsku walońskiej społeczności.

lat zamieszkiwał *hacham*, czyli ich najwyższy rangą w ogólnopolskim wymiarze eklezyjalny autorytet.

Dokonane powyżej wyliczenie dobitnie uświadamia, że trudno jest mówić w odniesieniu do Dolnego Śląska o monoetniczności, pomimo że zarówno po 1918, jak i po 1945 r. podejmowano szeroko zakrojone starania, aby przemodelować formułę państwowości w ten sposób, żeby oprzeć ją na takim fundamencie. Pomimo że usiłowania zmierzające w tym kierunku doprowadziły do wciąż widocznych na politycznej mapie Starego Kontynentu rezultatów, to wszakże nie zakończyły się one pełnym powodzeniem, a dzisiaj bynajmniej nie są już kontynuowane, gdyż postrzega się w nich pejoratywnie nacechowane czystki etniczne. Oznacza to, że jeśli nie dojdzie do jakiejś zasadniczej zmiany ideologicznego paradygmatu, to należy się spodziewać, że Dolny Śląsk w dalszym ciągu co prawda będzie obszarem zdominowanym w narodowym wymiarze przez ludność w naturalny sposób identyfikującą się z polskością, niemniej jednak lansowana przez Unię Europejską wielokulturowość będzie tu trafiać na żyzną glebę, zachęcając etniczne, religijne i inne mniejszości do „trwania na pozycjach”, przez co ma być rozwijana postmodernistyczna różnorodność, *nolens volens* odwołująca się do przednowoczesnego pluralizmu, wyrażającego się chociażby w zazwyczaj nie do końca jednoznacznej politycznej przynależności Śląska, z którą znowu mamy do czynienia, skoro znalazł się on w podążającej przetartym przez Cesarstwo szlakiem UE, naznaczającej swoją niejednoznacznością przyłączane do niej ziemie, w tym również dolnośląską, której władze oraz mieszkańcy wydają się szczególnie przychylnie nastawieni do „otwarcia na polimorficzną Europę”. Zróżnicowany, również narodowościowo, Dolny Śląsk jest jej pomniejszonym wariantem, przyzwyczajonym do relatywizowania barier oddzielających zamieszkujące go wspólnoty etniczne, przygotowane dzięki temu do tego, aby właściwie zareagować na *Европейский Вызов*.

Literatura

- Rogall J., *Wojna, wypędzenie i nowy początek. Rozwój Śląska i los jego mieszkańców w latach 1939–1995*, [w:] J. Bahlcke (red.), *Śląsk i Ślązacy*, Warszawa 2001.
- Korta W., *Historia Śląska do 1763 roku*, Warszawa 2003.
- Rosik S., *Najdawniejsze dzieje Dolnego Śląska (do roku 1138)*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Dolny Śląsk. Monografia historyczna*, Wrocław 2006.

Podsumowanie

dr Renata Kusiak-Winter

Instytut Nauk Administracyjnych

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Kierunki badawcze dotyczące współpracy transgranicznej w administracji publicznej

Streszczenie: Badania nad współpracą transgraniczną podmiotów publicznych wpisują się w szerszy nurt badań nad europeizacją i internacjonalizacją współczesnej administracji publicznej. Zadaniem nauk administracyjnych jest nie tylko analiza i krytyczna ocena instrumentów skonstruowanych specjalnie z myślą o realizacji zadań publicznych ze względu na występowanie bliskości granicy państwowej. Istotne jest również uwzględnianie wszelkich dostępnych mechanizmów, które sprzyjają otwarciu administracji krajowych na zewnątrz.

Słowa kluczowe: nauki administracyjne, prawo administracyjne, europeizacja administracji, internacjonalizacja administracji, współpraca transgraniczna, regiony przygraniczne.

Research directions of cross-border cooperation in public administration

Abstract: Research on cross-border cooperation must be placed in a larger context of research of Europeanization and internationalization of contemporary public administration. Administrative sciences have to analyze and critically assess instruments designed specifically to perform public tasks typical for border regions, but they should also point to all the mechanisms helpful in opening national administrations for interaction in the international environment.

Key words: administrative sciences, administrative law, Europeanization of administration, internationalization of administration, cross-border cooperation, border regions.

1. Wprowadzenie

Współczesne kierunki badawcze prowadzone nad zjawiskiem współpracy transgranicznej w administracji publicznej wpisują się w szerszy nurt badań z zakresu europeizacji oraz internacjonalizacji sfery publicznej. Należy je traktować jako odpowiedź na złożone przemiany cywilizacyjne zachodzące we wszystkich możliwych dziedzinach życia społecznego. Nie ma dziś problemów i zadań publicznych, które miałyby charakter wyłącznie lokalny, wyłącznie regionalny albo dający się zamknąć w granicach jednego państwa. Transgraniczność zadań publicznych ma w konsekwencji przełożenie na budowę struktur administracyjnych i odbija się w procesach zachodzących w sferze publicznej. Każda najmniejsza gmina, nie mówiąc o rozbudowanych urzędach czy wyspecjalizowanych agencjach państwowych, posiada odrębne komórki

organizacyjne odpowiedzialne za kontakty międzynarodowe czy za pozyskiwanie unijnych funduszy. Ponadto sposób administrowania ulega ciągłym przeobrażeniom w kierunku optymalizacji procesów i efektywności działań, co jest wypadkową adaptacji najlepszych rozwiązań zarządzania publicznego w Europie i na świecie.

Swoistym laboratorium europeizacji oraz internacjonalizacji administracji publicznej są obszary przygraniczne. Chociaż, a może tym bardziej przez to, że są to najczęściej tereny słabe strukturalnie, oddalone od prężnie rozwijających się centrów, jak w soczewce dadzą się tam zaobserwować problemy i wyzwania współczesności, ale i również da się ocenić skuteczność działań administracji publicznej. Ocena będzie w dużym stopniu zależna od efektów współpracy podejmowanej z podmiotami publicznymi po drugiej stronie granicy. Chodzi tu zatem nie tyle o apoteozę idei otwartości i budowania kontaktów ponad granicami, lecz o wypracowanie realnych długofalowych rozwiązań transgranicznych kreujących wspólną przestrzeń publiczną.

W państwie prawa prymarnym instrumentem dostosowania administracji do potrzeb współczesności jest prawo administracyjne. Ma ono ze swej istoty charakter wsobny, gdyż kreuje i kształtuje administrację skrojoną na potrzeby społeczeństwa żyjącego w danym państwie. Jednak również to samo prawo administracyjne jest nośnikiem nowych rozwiązań na rzecz europeizacji oraz internacjonalizacji administracji publicznej. Pierwoszoplanową rolę odgrywa w tym względzie implementacja prawa Unii Europejskiej, które nie tylko jednokierunkowo wprowadza regulacje wspólne dla wszystkich, ale również sprzyja wzajemnej otwartości porządków prawnych państw członkowskich względem siebie. W tym kontekście należy zauważyć, że współpraca transgraniczna podmiotów publicznych stanowi predestynowaną płaszczyznę badawczą w zakresie oddziaływań i wzajemnego przenikania się pierwiastków właściwych współczesnemu prawu administracyjnemu – tych o charakterze wsobnym oraz tych, które sprzyjają otwartości.

Zadaniem nauki prawa administracyjnego jest analiza podstaw prawnych współpracy transgranicznej podmiotów publicznych w dwóch możliwych ujęciach: wąskim i szerokim. Pierwsze powinno oscylować wokół regulacji prawnych skonstruowanych specjalnie dla współpracy na obszarach przygranicznych. Tutaj dyskusja od dłuższego czasu toczy się wokół zagadnienia, na ile dostępne instrumenty prawne są wystarczające dla realizacji celów współpracy. Drugi nurt natomiast bada podstawy prawne właściwe dla wszelkich relacji transgranicznych podmiotów publicznych niezależnie od ich występowania w bezpośredniej bliskości granicy państwowej. I jedno, i drugie mają w zamysle wzmacniać administrację otwartą, proeuropejską, międzynarodową.

Jednak w obliczu złożonych warunków i uwarunkowań współpracy transgranicznej istnieje pilna potrzeba prowadzenia badań nie tylko przez przedstawicieli nauki prawa

administracyjnego, ewentualnie nauki prawa europejskiego, lecz również reprezentantów pozostałych nauk administracyjnych, takich jak nauka administracji, nauka organizacji i zarządzania, nauka o politykach publicznych, socjologia administracji. Punktem wyjścia powinna być zatem baczna obserwacja i krytyczna ocena praktyki administracyjnej oraz wysuwanie postulatów nie tylko odnośnie do pożądaných instrumentów prawnych, ale również i tych o charakterze pozaprawnym, pomocnych dla efektywnego osiągnięcia celów współpracy transgranicznej. W tym kontekście na aktualności zyskuje postulat doktryny w kierunku intensywniejszej integracji wyników badań pomiędzy nauką prawa administracyjnego a pozostałymi dyscyplinami nauk administracyjnych. Autorzy rozdziałów zgromadzonych w niniejszej monografii uczynili ważny krok w tym kierunku, nie redukując swoich badań nad współpracą transgraniczną wyłącznie do sfery tworzenia i stosowania prawa administracyjnego czy prawa europejskiego, ale nawiązując do ustaleń wypracowanych na gruncie szeroko rozumianych nauk administracyjnych.

2. Współpraca transgraniczna na rzecz społeczności lokalnych

Analiza zakresu tematycznego oraz wyników zaprezentowanych w niniejszej monografii pozwala nakreślić kierunki badań zgromadzonych wokół trzech bloków tematycznych. Pierwszy z nich został poświęcony współpracy transgranicznej prowadzonej w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych. Chodzi tu o społeczności zamieszkujące teren w bliskości granicy państwowej – granicy, która jest postrzegana nie jako przeszkoda czy bariera w rozwoju, ale szansa, którą należy wykorzystać, wzmacniając współpracę na wszystkich możliwych płaszczyznach. Jak wyżej wspomniano, w wypadku Polski regiony przygraniczne charakteryzuje relatywnie niski współczynnik wzrostu ekonomicznego. Należy zaznaczyć, że z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w latach 2005–2008 mieliśmy do czynienia z bezprecedensową poprawą sytuacji. Na przykład w województwach zachodnich odnotowano w tym czasie prawie dwukrotny wzrost produktu krajowego brutto, zmniejszenie bezrobocia oraz wzrost płacy realnej, podczas gdy we wschodnich landach Niemiec wskaźniki nie uległy zmianie. Dostyc szybko doszło zatem do relatywnej konwergencji w poziomie rozwoju terenów przygranicznych po obu stronach Odry i Nysy, przy jednoczesnej niepokojącej dywergencji w stosunku do prężnie rozwijających się obszarów metropolitalnych Polski i Niemiec¹. A zatem stworzenie perspektywy rozwoju w regionach przygranicznych słabych strukturalnie jest bez wątpienia podstawową potrzebą zamieszkałych tam społeczności lokalnych. Zaspokojenie rzeczonyj potrzeby możliwe jest we

¹ P. Ther, *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa*, Berlin 2015.

współpracy transgranicznej wszystkich zainteresowanych – władz samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych działających *pro publico bono* oraz lokalnych organizacji biznesowych, nie zapominając o najważniejszym, czyli o poparciu mieszkańców.

Przyjęcie powyższego założenia zdeterminowało układ i kolejność zagadnień omawianego bloku tematycznego. Jako zasadnicza dla rozwoju gmin i regionów przygranicznych wydaje się dzisiaj mobilizacja wszystkich interesariuszy. Tu niebylewale pomocne jest wykorzystanie wyników badań prowadzonych z perspektywy sieciowej. Kluczem do zrozumienia, dlaczego we współpracy transgranicznej nie zawsze da się wypracować wymierne efekty, jest zwrócenie uwagi na jakość relacji łączących podmioty kooperujące ponad granicami. Agnieszka Chrisidu-Budnik podkreśla, że jakość więzi generowanych we współpracy transgranicznej jest wypadkową natężenia kapitału społecznego w przygranicznych jednostkach samorządowych². Na tej podstawie Autorka dokonuje typologii relacji transgranicznych, które tworzą albo sieci oparte na kalkulacji, albo sieci oparte na tożsamości. Podstawowym narzędziem badawczym, którego analiza pozwala na zakwalifikowanie współpracy do którejś grupy, jest sposób opracowania i wdrażania strategii. Trzeźwa ocena istniejącej praktyki administracyjnej prowadzi do niezbyt optymistycznych wniosków. W większości przypadków dochodzi bowiem do opracowania transgranicznej strategii rozwoju, będącej zlepkiem czy kompilacją cząstkowych strategii opracowanych w pojedynkę przez jedną stronę, czemu towarzyszy wiara w kalkulację: w niezłomną siłę dokumentu schowanego do szuflady w ratuszowej wieży.

Perspektywa sieciowości uświadamia konieczność budowania emocjonalnej i intelektualnej identyfikacji podmiotów publicznych z celami współpracy transgranicznej. Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego powstaje zatem intrygujące pytanie o dobór właściwych form prawnych dla współpracy transgranicznej generującej więzi oparte na tożsamości. Jednak w demokratycznym państwie prawa nie ma podziału na przepisy lepsze lub gorsze, sprzyjające kalkulacji bądź sprzyjające tożsamości. Dostępne prawne formy współpracy transgranicznej tworzone są na bazie norm abstrakcyjnych i generalnych, zaś dopiero ich subsumpcja do określonych stanów faktycznych ukazuje motywy i wartości, na których zasadzają się te ostatnie. W tym kontekście należy kategorycznie stwierdzić, że nie ma tych jedynych właściwych prawnych form współpracy transgranicznej. Z całą mocą dowodzą temu dwa kierunki rozwoju form współpracy transgranicznej. O ile pierwszy polega na realizowaniu współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych zawartych w prawie administracyjnym każdego z państw, to drugi upatruje szans rozwoju

² A. Chrisidu-Budnik, *Tożsamość współpracy transgranicznej w perspektywie sieciowej*, opracowanie w niniejszym tomie; w odniesieniu do sieci międzyorganizacyjnych zob. A. Chrisidu-Budnik, *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych*, [w:] J. Skalik, A. Barabas (red.), *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, Wrocław 2011.

w perspektywie wdrożenia unijnego instrumentu współpracy transgranicznej w postaci Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej.

Wzrost zaufania i wiarygodności w relacjach transgranicznych niekoniecznie pociąga za sobą automatyzm zwiększenia stopnia formalizacji współpracy poprzez tworzenie odrębnych transgranicznych struktur prawnych. Należy podkreślić, że również w sytuacjach, gdy jednostki samorządu terytorialnego nie zdecydują się na utworzenie wspólnej transgranicznej organizacji prawa publicznego (np. EUWT), to posiadają skuteczne instrumenty realizacji celów współpracy³. Podmioty publiczne działają wówczas każde z osobna na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych „swojego” prawa administracyjnego, zaś swoisty pomost stanowi zawieranie umów ramowych o współpracy transgranicznej nawiązujących do kompetencyjnych oraz strukturalnych podobieństw zawartych w prawie administracyjnym obu państw. Drugi nurt badawczy upatruje szans w rozwoju współpracy dzięki wykorzystaniu instrumentu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, przy czym jego wdrożenie jest niejednokrotnie traktowane jako wynik swoistej ewolucji form prawnych współpracy od euroregionów do EUWT. Dominika Cendrowicz, dokonując analizy prawnej ugrupowania, zwraca uwagę na możliwości, jakie otwiera ostatnia nowelizacja przepisów w sprawie omawianego instrumentu⁴. Przywołując po raz kolejny perspektywę sieciowości, należy w sposób szczególny docenić zmiany prawa unijnego w kierunku znaczącego poszerzenia kręgu podmiotów mogących uzyskać status członka EUWT. Paulina Łazutka natomiast stoi na stanowisku bezalternatywności instrumentu EUWT, w który powinny się przekształcić istniejące polskie euroregiony, jak to uczynił euroregion Tatry w 2013 r., i jako argumenty przytacza postępujący rozwój innowacyjności i technologii połączoney z coraz większą świadomością społeczną⁵.

3. Współpraca transgraniczna dla realizacji polityk unijnych

Drugi ważny blok tematyczny gromadzi kierunki badań wokół współpracy transgranicznej jako narzędzia realizacji unijnych polityk. Tworzy on logiczną kontynuację

³ R. Kusiak-Winter, *Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego*, opracowanie w niniejszym tomie.

⁴ D. Cendrowicz, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym – wybrane zagadnienia*, opracowanie w niniejszym tomie; D. Cendrowicz, *Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, Nr 8.

⁵ P. Łazutka, *Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej*, opracowanie w niniejszym tomie; podobnie: P. Łazutka, *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza prawnoporównawcza*, [w:] „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 270: *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, E. Olejniczak-Szałowska, B. Glinkowska, M. Kapusta (red.), Łódź 2012.

pierwszego, gdyż programy unijne jako podstawowe instrumenty urzeczywistniania unijnych polityk są realizowane właśnie z myślą o stymulowaniu rozwoju wybranych dziedzin na wybranych obszarach, zaś beneficjentem końcowym jest społeczność lokalna i regionalna Unii. Za odrębnym potraktowaniem niniejszej problematyki przemawia konieczność przeniesienia punktu ciężkości z perspektywy uwzględniającej odrębności poszczególnych regionów i wspólnot przygranicznych na spojrzenie holistyczne traktujące wszystkie regiony Unii jako coś więcej niż suma poszczególnych jej części. Realizacja programów unijnych jest nakierowana na podnoszenie konkurencyjności regionów Europy na rynku globalnym, dostrzegając jednak w dalszym ciągu istniejące dysproporcje rozwojowe między nimi. Zadaniem nauk administracyjnych jest poszukiwanie prawnych i pozaprawnych mechanizmów koordynacji pomiędzy poszczególnymi funduszami a politykami sektorowymi, zaś rzeczone zależności dadzą się wyraźnie zaobserwować w odniesieniu do regionów przygranicznych.

Współcześnie, w dobie konfliktu na Ukrainie oraz kryzysu związanego z napływem uchodźców, regiony przygraniczne mają szczególną rolę do odegrania. Ocena współpracy transgranicznej jako instrumentu budowy dobrosąsiedzkich kontaktów ze społecznościami zamieszkałymi za wschodnią granicą UE jest przedmiotem rozważań Adriany Kalickiej-Mikołajczyk⁶. Autorka podkreśla, że nie chodzi przy tym jedynie o skuteczne zwalczanie przestępczości, wzmocnienie bezpieczeństwa granic czy usprawnienia odprawy celnej, ale o budowanie perspektywicznych relacji opartych na wspólnych wartościach, takich jak demokracja, państwo prawne, prawa człowieka, prawa mniejszości, gospodarka rynkowa, zrównoważony rozwój czy administracja sprawna i otwarta na dialog społeczny. W tym zakresie najbardziej odpowiednia wydaje się współpraca władz publicznych usytuowanych najbliżej obywatela. Natomiast kolejny kierunek badawczy zaproponowany przez Jakuba Kociubińskiego wnosi zmianę perspektywy rozważań, ponieważ unijna wizja spójnego rozwoju systemu transeuropejskich sieci transportowych nie nadaje jakiegś szczególnej czy chociażby wyrazistej roli gminom i regionom przygranicznym. Przeciwnie, władze samorządowe występują tu raczej w roli konkurenta o unijne zasoby i – jak zauważa Autor – muszą mieć silne argumenty, przygotowane najlepiej wspólnie z zagranicznym partnerem, by realizować inwestycje drogowe tworzące bezpośrednie połączenia z siecią transeuropejską, portami lotniczymi, centrami lub platformami logistycznymi⁷.

⁶ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca transgraniczna pomiędzy Unią Europejską i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, opracowanie w niniejszym tomie; szerzej na ten temat zob. A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.

⁷ J. Kociubiński, *Program transeuropejskich sieci transportowych jako szansa dla współpracy transgranicznej*, opracowanie w niniejszym tomie.

Warto podkreślić, że obecna perspektywa finansowa umożliwi władzom lokalnym lub regionalnym realizowanie wielu projektów w trybie pozakonkursowym w ramach tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych. W tym wypadku obejście mechanizmów wolnego rynku w procesie ubiegania się o unijne fundusze ma służyć kompleksowemu rozwojowi regionu, którego monopolistycznym gospodarzem są jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast to samo prawo unijne nie przewiduje podobnych wyjątków w odniesieniu do organizacji pozarządowych realizujących we współpracy transgranicznej tzw. mikroprojekty. Aleksandra Sus wykazuje daleko idące podobieństwo zachowania organizacji pozarządowych do organizacji biznesowych, kierujących się logiką rynku i konkurencji⁸. Autorka podkreśla, że chociaż *prima facie* zaobserwowane wzorce wydają się sprzeczne z misją organizacji pozarządowych działających *pro publico bono*, to jednak złożoność otaczającej rzeczywistości połączona z niskim stopniem zaufania pozwala na wysuwanie wniosków badawczych z perspektywy kooperacji.

Szczególne znaczenie dla współpracy transgranicznej ma program Europejska Współpraca Terytorialna, który w ostatnich latach został podniesiony do rangi samodzielnego celu unijnej polityki spójności. Małgorzata Giełda podkreśla przy tym, że obok realizacji bardzo konkretnych projektów transgranicznych służy on wspieraniu idei samorządności oraz budowaniu tolerancji, zrozumienia i poszanowania odrębności innych kultur⁹. Autorka zauważa, że przy wydatkowaniu unijnych funduszy należy uwzględnić podejście terytorialne, wedle którego osiągnięcie wymiernych efektów zależy od uwzględnienia specyficznych potencjałów lokalnych czy regionalnych. I właśnie pod takim kątem unijne projekty realizowane w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna w latach 2007–2013 poddał wnikliwym badaniom Władysław Szmyt¹⁰. Wyniki są mało optymistyczne – badane projekty charakteryzują się w większości brakiem systemowości i perspektywiczności, gdyż beneficjenci-autorzy projektów kierują się w procesie pisania wniosków niejednokrotnie swoimi własnymi racjami, mającymi charakter doraźny i partykularny. Jednak – co ciekawe – podstawowa konstatacja Autora

⁸ A. Sus, *Endogeniczne wyróżniki kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi*, opracowanie w niniejszym tomie.

⁹ M. Giełda, *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, opracowanie w niniejszym tomie; w odniesieniu do poprzedniego okresu programowania zob. M. Giełda, J. Przedańska, *Rozwój regionalny i polityka regionalna w latach 2004–2013 na przykładzie województwa dolnośląskiego*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie (Legal problems of regionalisation in Europe)*, Wrocław 2008.

¹⁰ W. Szmyt, *Definiowanie celów, metody argumentacji i uzasadnianie spodziewanych rezultatów w projektach realizowanych w latach 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Polska–Niemcy–Czechy)*, opracowanie w niniejszym tomie. Na temat ogólnej systematyki programów i projektów unijnych zob. W. Szmyt, J. Kundera, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008.

nie zawiera pilnego postulatu budowania transgranicznych relacji z jasno określonymi priorytetami współpracy, nastawionymi na zaspokojenie rzeczywistych potrzeb lokalnych w długofalowej perspektywie. Autor świadomy znaczenia tożsamości współpracy transgranicznej dostrzega bezpośrednie powiązania pomiędzy efektywnością projektów a poziomem emocjonalnej i intelektualnej identyfikacji z misją współpracy transgranicznej, które są odmiennie rozumiane w stolicy kraju czy w stolicy województwa niż w peryferyjnych obszarach przygranicznych.

4. Transgraniczne relacje w administracji publicznej

Trzeci z zaobserwowanych nurtów badawczych zwraca uwagę na transgraniczne relacje w administracji publicznej właściwe dla wszelkich przejawów kooperacji niezależnie od występowania bliskości granicy państwowej. Zasadniczą przesłanką takich relacji jest tworzenie jednolitej – europejskiej lub międzynarodowej – przestrzeni prawnej, w której podobne stany faktyczne będą podlegały subsumpcji na podstawie kompatybilnych lub przynajmniej niewykluczających się nawzajem norm prawa wewnętrznego. Krótko mówiąc, chodzi o budowanie swoistych łączników między dwoma równorzędnymi systemami prawnymi w postaci ustanowienia zasady wzajemnego uznawania aktów prawnych czy aktów administracyjnych, obowiązku informowania i współpracy urzędów, a nawet umożliwienia obywatelom korzystania ze świadczeń czy usług publicznych drugiego państwa. Analizowane relacje transgraniczne nie są kreowane specjalnie z myślą o regionach przygranicznych, gdyż w jednakowym stopniu występują na terytorium całego państwa, niemniej jednak w szczególny sposób przyczyniają się do zwiększenia stabilizacji i bezpieczeństwa prawnego oraz normalizacji i optymalizacji codziennych kontaktów w przestrzeni przygranicznej. Inaczej ujmując, bezpośrednia bliskość granicy państwowej sprawia, że to właśnie tu są najbardziej odczuwalne ewentualne dysproporcje czy brak kompatybilności w regulacjach prawnych obowiązujących po obu stronach granicy państwowej.

Podstawowym narzędziem pozwalającym na zbadanie istoty, zakresu i skutków transgranicznych relacji w administracji jest analiza obowiązywania zasady terytorialności, będącej nieodłącznym elementem tradycyjnie rozumianej suwerennej władzy państwowej. Barbara Kowalczyk zauważa, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej skutkuje znaczącym osłabieniem terytorializmu działania administracji ograniczonego dotychczas do granic suwerennych państw¹¹. Egzemplifikację zaobserwowanego zjawiska stanowią zarówno przykłady transnarodowych aktów administracyjnych, jak również

¹¹ B. Kowalczyk, *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, opracowanie w niniejszym tomie; w tej sprawie zob. również B. Kowalczyk, *W sprawie pojęcia międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 76, Wrocław 2007.

obowiązywanie zasady wzajemnej uznawalności aktów administracyjnych, dzięki czemu następuje urzeczywistnienie wspólnoty prawa na poziomie aktów stosowania prawa. Jeszcze innym przejawem osłabienia tradycyjnie rozumianej zasady terytorialności działania administracji jest udostępnienie obywatelom UE prawa do korzystania z usług publicznych innego państwa. O ile powszechnie przyjęte jest korzystanie z oferty kulturalnej drugiego państwa, to już usługi edukacyjne czy zdrowotne, nie wspominając o świadczeniach socjalnych, są dostępne dla jednostek uprawnionych wedle kryterium terytorialności. Justyna Bazylińska-Nagler ukazuje złożoną systematykę prawnych regulacji transgranicznego świadczenia usług opieki zdrowotnej¹². Ich dopuszczenie jest konsekwencją uznania fundamentalnych praw zagwarantowanych w traktatach, do których zaliczamy z jednej strony zasadę swobody świadczenia usług ze względu na zakaz dyskryminacji usługodawcy zagranicznego oraz z drugiej – obowiązek koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Ograniczenie wolności dostępu do usług zdrowotnych następuje w procesie wyważania racji i interesów pacjenta, świadczeniodawcy oraz organów regulacyjnych z różnych państw członkowskich, które reglamentują rzeczoną wolność, kierując się koniecznością ochrony interesu publicznego.

Ochrona interesów finansowych państw członkowskich UE oraz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku jest motywem współpracy transgranicznej i transnarodowej między organami i urzędami administracji publicznej różnych państw. Lidia Klat-Wertelecka wskazuje na regulacje prawa europejskiego oraz prawa polskiego, tworzące umocowanie dla egzekucji administracyjnych z obcych tytułów w Polsce oraz egzekucji polskich tytułów w innym państwie członkowskim UE¹³. Autorka podkreśla, że przy dochodzeniu podatków, należności celnych czy innych należności pieniężnych władze administracji publicznej stosują każdorazowo prawo swojego państwa, dzięki czemu zostaje zachowana ich pełna autonomia w zakresie sposobu prowadzenia egzekucji należności pieniężnych. Podobna problematyka jest przedmiotem rozważań Heike Grassl, która w sensie geograficznym rozpatruje jeszcze szerszy zakres współpracy transgranicznej urzędów skarbowych, a mianowicie zasięg międzynarodowy, jednak ograniczony przedmiotowo wyłącznie do wymiany informacji¹⁴. Autorka wskazuje na wiodącą rolę OECD oraz Unii Europejskiej, które dostarczają

¹² J. Bazylińska-Nagler, *Przygraniczna współpraca państw członkowskich UE w zakresie świadczenia usług zdrowotnych*, opracowanie w niniejszym tomie.

¹³ L. Klat-Wertelecka, *Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych*, opracowanie w niniejszym tomie; w sprawie przedmiotowych regulacji w prawie polskim zob. L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, z. IX.

¹⁴ H. Grassl, *Zwischenstaatlicher Auskunfts Austausch in Steuersachen*, opracowanie w niniejszym tomie.

podstawowych instrumentów prawnych dla wszechstronnej wymiany informacji w sprawie kont finansowych i naliczonych należności podatkowych.

Wymianę informacji czy umożliwienie egzekucji z obcych tytułów należy zaliczyć do mechanizmów stanowiących rodzaj połączeń czy zworników między dwoma niezależnymi systemami prawnymi w zakresie wykonywania prawa. Są one przejawem aktywności państwa w celu ochrony publicznych interesów fiskalnych. Jednak szczególnie w kontekście bliskości granicy państwowej warto uwzględnić perspektywę jednostki, której aktywność będzie się przejawiać w decyzjach dotyczących dokonywania wyboru miejsca zakupu towarów i usług, prowadzenia działalności gospodarczej czy osiedlania się. Jak zauważa Andrzej Huchla, preferencje i zachowania jednostki zamieszkującej tereny przygraniczne mają niejednokrotnie podłoże ekonomiczne uwzględniające różnice w systemach podatkowych sąsiadujących państw¹⁵. Autor wskazuje, że system prawny nie przewiduje szczególnych rozwiązań, które dotyczyłyby relacji przygranicznych i w związku z tym omawiana problematyka przejawia się głównie w sferze obserwacji określonego wycinka rzeczywistości.

5. Wnioski

Badania nad współpracą transgraniczną podmiotów publicznych wpisują się w szerszy nurt badań nad europeizacją i internacjonalizacją współczesnej administracji publicznej. Zaobserwowane kierunki badawcze ukazują zjawisko współwystępowania w prawie administracyjnym elementów o charakterze wsobnym, skonstruowanych specjalnie z myślą o specyficznych uwarunkowaniach jednego państwa oraz tych, które sprzyjają jej otwartości. Bez wątplenia mamy do czynienia z przewagą elementów wsobnych, które determinują niepowtarzalną konstrukcję płaszczyzny strukturalnej i funkcjonalnej w administracji publicznej poszczególnych państw. Jednak członkostwo w Unii Europejskiej, czy w mniejszym zakresie w innych organizacjach międzynarodowych, sprawia, że tej naturalnej dominacji towarzyszy zjawisko rozpowszechniania się pierwiastków sprzyjających otwartości administracji. W wymiarze strukturalnym świadczą o tym rozważania dotyczące instytucji Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Jest to skonstruowany specjalnie z myślą o współpracy transgranicznej instrument prawa unijnego, jednak obowiązek ustanowienia siedziby EUWT tylko w jednym państwie członkowskim (a nie w dwóch jednocześnie, jak w przypadku większości polskich euroregionów) będzie skutkować współwystępowaniem i wzajemnym przenikaniem się elementów europejskich oraz jednego państwa. Transgraniczne konotacje strukturalne można również zaobserwować – chociaż już w mniejszym stopniu –

¹⁵ A. Huchla, *Opodatkowanie jako czynnik relacji przygranicznych*, opracowanie w niniejszym tomie.

w przypadku zakładania podatkowych biur łącznikowych lub tworzenia umownych konstrukcji transgranicznych osadzonych w prawie wewnętrznym każdego państwa.

Podobnie w odniesieniu do płaszczyzny funkcjonalnej – również i tu mamy do czynienia z dominacją elementów wsobnych. To prawo administracyjne poszczególnych państw określa podstawowe cele i zadania administracji publicznej. Jednak nakreślone kierunki badań uświadamiają współczesne trendy rozwoju tradycyjnych funkcji państwa – czy to w zakresie odwiecznej funkcji fiskalnej, czy ochrony zdrowia. Przestrzeganie zobowiązań unijnych lub międzynarodowych skutkuje przyjęciem rozwiązań sprzyjających otwartości równorzędnych systemów prawnych, polegających na wymianie informacji, egzekucji należności pieniężnych na podstawie obcych tytułów egzekucyjnych czy wreszcie umożliwienie korzystania z usług publicznych drugiego państwa. Stopniowa ewolucja płaszczyzny funkcjonalnej następuje ponadto w wyniku wdrożenia instrumentów finansowych UE. Zwłaszcza nowy okres programowania, przewidujący zasadę koncentracji tematycznej w doborze realizacji projektów, wpływa na tworzenie preferencji w hierarchii celów determinujących konfigurację płaszczyzny funkcjonalnej.

Z powyższego wynika, że zagadnienie współpracy transgranicznej jest ważnym, choć nie jedynym elementem znamionującym kierunki rozwoju europeizacji i internacjonalizacji administracji publicznej. Co charakterystyczne, mechanizmy konstruowane specjalnie z myślą o współpracy transgranicznej mają charakter fakultatywny, podczas, gdy mechanizmy zmierzające w kierunku kreowania wzajemnej otwartości równorzędnych porządków prawnych mają najczęściej charakter obligatoryjny. Tworzenie obligatoryjnych preferencji czy obligatoryjnych instrumentów dla administracji publicznej z uwzględnieniem kryterium położenia geograficznego (bliskość granicy państwowej) nie znajduje uzasadnienia w pryncypiach obowiązującego prawa.

Literatura

- Bazylińska-Nagler J., *Przygraniczna współpraca państw członkowskich UE w zakresie świadczenia usług zdrowotnych*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Cendrowicz D., *Formy prawne współpracy transgranicznej w polskim porządku prawnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, Nr 8.
- Cendrowicz D., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako unijny instrument współpracy transgranicznej w prawie krajowym – wybrane zagadnienia*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Chrisidu-Budnik A., *Tożsamość współpracy transgranicznej w perspektywie sieciowej*, opracowanie w niniejszym tomie.

- Chrisidu-Budnik A., *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych*, [w:] J. Skalik, A. Barabasz (red.), *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Giełda M., Przedzińska J., *Rozwój regionalny i polityka regionalna w latach 2004–2013 na przykładzie województwa dolnośląskiego*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie (Legal problems of regionalisation in Europe)*, Wrocław 2008.
- Giełda M., *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Grassl H., *Zwischenstaatlicher Auskunftsaustausch in Steuersachen*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Huchla A., *Opodatkowanie jako czynnik relacji przygranicznych*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Współpraca transgraniczna pomiędzy Unią Europejską i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Klat-Wertelecka L., *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, z. IX.
- Klat-Wertelecka L., *Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Kociubiński J., *Program transeuropejskich sieci transportowych jako szansa dla współpracy transgranicznej*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Kowalczyk B., *W sprawie pojęcia międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 76, Wrocław 2007.
- Kowalczyk B., *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Kusiak-Winter R., *Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego*, opracowanie w niniejszym tomie.
- Łazutka P., *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, [w:] „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 270: *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, E. Olejniczak-Szałowska, B. Glinkowska, M. Kapusta (red.), Łódź 2012.
- Łazutka P., *Wyzwania europejskiej i polskiej współpracy transgranicznej*, opracowanie w niniejszym tomie.

Sus A., *Endogeniczne wyróżniki kooperacji transgranicznej pomiędzy organizacjami pozarządowymi*, opracowanie w niniejszym tomie.

Szmyt W., *Definiowanie celów, metody argumentacji i uzasadnianie spodziewanych rezultatów w projektach realizowanych w latach 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Polska–Niemcy–Czechy)*, opracowanie w niniejszym tomie.

Szmyt W., Kundera J., *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008.

Ther P., *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa*, Berlin 2015.

Recenzowaną monografię wyróżnia aktualność i doniosłość tematyki badawczej w kontekście postępującej europeizacji administracji publicznej oraz współczesnych wyzwań społecznych i gospodarczych, z jakimi muszą się zmierzyć podmioty administracji publicznej.

[...] publikację uważam za bardzo interesującą, wręcz nowatorską w zakresie tytułowego problemu. Redaktorowi publikacji Pani Doktor Renacie Kusiak-Winter należą się gratulacje za taką konstrukcję i strukturę całego przedsięwzięcia. Praca ma ważne walory poznawcze, jak i dydaktyczne – i tym celom może w dalszej kolejności z powodzeniem służyć. Z pełnym przekonaniem można ją rekomendować zainteresowanym czytelnikom, w tym studentom studiów doktoranckich podejmującym właśnie badania z zakresu tej interesującej tematyki.

Z recenzji wydawniczej prof. dr hab. Jolanty Blicharz

ISBN 978-83-65431-01-1 (druk)

ISBN 978-83-65431-02-8 (pdf)