



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Uwarunkowania wykorzystania nowego
europejskiego instrumentu prawnego i rozwojowego
– Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)
w polityce spójności UE
w nowej perspektywie finansowej 2014–2020

OPINIE EKSPERTYZY

OE-171

MAJ 2011

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Uwarunkowania wykorzystania nowego
europejskiego instrumentu prawnego i rozwojowego
– Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)
w polityce spójności UE
w nowej perspektywie finansowej 2014–2020**

**OPINIE
EKSPERTYZY**

OE-171

Kancelaria Senatu
Maj 2011

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)

i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Piotr Marczak

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Uwarunkowania wykorzystania nowego europejskiego instrumentu prawnego i rozwojowego – Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w polityce spójności UE w nowej perspektywie finansowej 2014–2020

I. Rozwiązania formalno-prawne w zakresie EUWT

1. Podstawa prawna

Podstawą prawną powoływania, funkcjonowania i likwidacji (upadłości) Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT) jest Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej¹. Przepisy rozporządzenia 1082/2006 stosuje się od dnia 1 sierpnia 2007 r. Prawo wspólnotowe powołuje do życia ugrupowanie w drodze rozporządzenia, czyli aktu prawnego bezpośrednio skutecznego we wszystkich państwach członkowskich. W odróżnieniu od dyrektywy, rozporządzenie zasadniczo nie pozostawia państwom członkowskim swobody w wyborze metody realizacji celów prawa wspólnotowego. Niemniej jednak, ze względu na specyficzny charakter problematyki EUWT konieczne jest wydanie na poziomie prawa krajowego przepisów, które uzupełniają regulację wspólnotową. Niezależnie od wprowadzenia wymogu ustanowienia przepisów implementujących, będących gwarancją sprawnego działania ugrupowania w państwach członkowskich, rozporządzenie upoważnia ustawodawcę krajowego do uzupełniania luk pozostawionych przez prawo wspólnotowe, a także do wprowadzenia odstępstw od standardowych rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu. Dotyczy to w szczególności zakresu odpowiedzialności, jaką członkowie ugrupowania ponoszą za jego zobowiązania².

W Polsce implementację i uzupełnienie przepisów europejskich zapewnia ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (ustawa o EUWT)³ oraz rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej⁴.

2. Cele

Ugrupowanie stanowi nowy instrument prawny Unii Europejskiej utworzony w celu zacieśnienia i usprawnienia współpracy terytorialnej pomiędzy partnerami z różnych państw członkowskich. W nawiązaniu do art. 174 i 175 Traktatu o Unii Europejskiej (dawny art. 158 i 159 Traktatu TWE) celem EUWT jest większa spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna. Podstawowe znaczenie ma dążenie do wzmocnienia współpracy terytorialnej. Komisja Europejska dążyła do poprawy tej współpracy ponad granicami państw członkowskich,

¹ Dz.Urz. UE 2006, L 210.

² Art. 12 rozporządzenia 1082/2006.

³ Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390.

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 105, poz. 875.

gdyż postrzegała wcześniejsze instrumenty – takie jak programy Interreg – za nieefektywne⁵. Chodziło nie tylko o upowszechnienie tego typu współpracy w UE, ale również większą kontrolę ze strony Wspólnoty nad tego typu inicjatywami⁶.

W założeniach Komisji Europejskiej wprowadzenie tego instrumentu miało pozwolić na przezwyciężenie barier, na jakie napotykały obecnie wspólne przedsięwzięcia o charakterze transgranicznym, transnarodowym lub międzyregionalnym ze względu na zróżnicowane systemy prawne i instytucjonalne podmiotów, które biorą w nich udział. Jak pokazało doświadczenie w ramach omawianej formuły dominują ugrupowania o specyfice transgranicznej, a więc złożone z regionów (terytoriów) sąsiadujących ponad granicami państwowymi (nawet, jeśli są to granice morskie lub rzeczne). Transgraniczny charakter założonych dotychczas ugrupowań wynika z faktu, iż państwom graniczącym łatwiej jest stworzyć wspólne struktury zarządzające EUWT. Większość z założonych EUWT powstało na podstawie istniejących od wielu lat różnych form współpracy państw sąsiadujących, na przykład Eurometropole Lille–Kortrijk–Tournai, Euroregion Inster–Granum (Węgry, Słowacja), Wielki Region (Luksemburg, Niemcy, Francja, Belgia), Grupa Robocza Galicja–Północna Portugalia (Hiszpania, Portugalia), Stowarzyszenie Robocze Alpe–Adria–Pannonia (Austria, Włochy, Węgry, Słowenia, Chorwacja). Warto w tym miejscu zauważyć, że formuła EUWT w dużym stopniu bazuje na wcześniejszych doświadczeniach funkcjonowania inicjatywy Interreg, jak również dorobku współpracy terytorialnej w ramach Komitetu Regionów i Rady Europy. Szczególne znaczenie mają doświadczenia funkcjonowania tzw. euroregionów (formuła współpracy transgranicznej) powstałych w oparciu o konwencję Rady Europy.

EUWT posiada zdolność prawną⁷ i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego państwa członkowskiego, w którym ugrupowanie ma siedzibę. Dzięki temu EUWT może działać jako niezależny podmiot, posiadać własny budżet, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome, zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym. Przymiot podmiotowości prawnej pozwala ugrupowaniom sięgać po środki ze Wspólnoty w celu realizacji zintegrowanych projektów współpracy terytorialnej. Rozporządzenie WE 1082/2006 wyraźnie wskazuje, że zadania EUWT mają przede wszystkim odniesienie do realizacji projektów i programów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Wspólnotę za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności⁸. Stanowi to również ważną przesłankę dotyczącą głównego źródła finansowania ugrupowań i celu ich ustanowienia. Stanowi także zachętę dla podmiotów z różnych państw członkowskich, aby zawierać tego typu inicjatywy.

Rozporządzenie 1082/2006 wskazuje także⁹, że państwa członkowskie nie mogą ograniczać możliwości powstania lub funkcjonowania EUWT zwłaszcza w sytuacji, kiedy realizują one działania związane ze współpracą terytorialną, o których mówi w art. 6 rozporządzenia WE 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁰. Wspomniane rozporządzenie wymienia m.in. zadania rozwoju transgranicznego. Dotyczą one np. wspierania przedsiębiorczości, ochrony zasobów naturalnych i kulturowych, rozwoju powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi, zwiększania dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, urządzeń dostaw wody, energii oraz zagospodarowania odpadów. Ponadto, dotyczą współpracy w zakresie ochrony zdrowia, kultury, turystyki i edukacji, rozwoju zatrudnienia, zasobów ludzkich i infrastruktury na po-

⁵ Por. preambuła rozporządzenia 1082/2006 pkt. 4.

⁶ Por. preambuła rozporządzenia 1082/2006 pkt. 7.

⁷ Art. 1 ust. 3 i 4 rozporządzenia 1082/2006.

⁸ Art. 7 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006.

⁹ Art. 7 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006.

¹⁰ Dz.Urz. UE 2006, L 210.

trzeby badań rozwojowych. W art. 6 omawianego rozporządzenia wskazano także na przykłady współpracy transnarodowej (a więc niekoniecznie między jednostkami sąsiadującymi ze sobą, ale pochodzących z różnych państw). Tego typu współdziałanie obejmuje m.in. innowacje, tworzenie oraz rozwój sieci naukowych i badawczych, szereg kompetencji związanych z ochroną środowiska, dostępnością telekomunikacyjną i transportową, a także zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Ponadto, w omawianym rozporządzeniu wymieniono obszary transgranicznej współpracy międzyregionalnej. Dotyczy ona głównie innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy, jak również wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk (zwłaszcza w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich).

EUWT ma charakter celowy. Jeśli partnerzy współpracujący na poziomie międzyregionalnym oceniają, że przyjęcie tej formy prawnej może przyczynić się do lepszego osiągnięcia celów ich współpracy, założenie ugrupowania będzie w tym przypadku zasadne. Ugrupowanie ma również charakter dobrowolny i kieruje się zasadą pomocniczości (subsydiarności). Podkreśla to oddolny charakter omawianej inicjatywy, która w założeniach powinna przede wszystkim skupiać samorządy terytorialne, a także wzmacniać ich autonomiczne kompetencje.

Istotne znaczenie ma także zasada, wyrażona w art. 7 rozporządzenia 1082/2006, zgodnie z którą wszystkie zadania ugrupowania muszą się mieścić w zakresie kompetencji każdego z członków na mocy jego prawa krajowego. Należy uznać tym samym, że ugrupowanie, jako podmiot prawa, działać będzie w granicach wyznaczonych celem wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej¹¹ – z jednej strony, oraz kompetencjami jego członków określonymi według właściwego im prawa krajowego – z drugiej strony. Zgodność zadań ugrupowania z rozporządzeniem i prawem krajowym podlega stałej kontroli państw członkowskich. Na etapie tworzenia ugrupowania kontrola ta przeprowadzana jest w toku postępowania o udzielenie zgody na członkostwo¹², zaś w okresie późniejszym wyraża się w możliwości rozwiązania ugrupowania, które nie służy celom współpracy terytorialnej, lub które działa poza zakresem powierzonych mu zadań¹³.

EUWT nie tworzy więc dodatkowego poziomu administracyjnego, członkowie ugrupowania nie przenoszą na nie żadnych kompetencji. Utworzenie EUWT związane jest z realizacją konkretnych zadań. Współpracujący partnerzy pochodzący z różnych państw członkowskich o odmiennych systemach prawnych, jako członkowie EUWT mogą przyjąć wspólne rozwiązania prawne potrzebne w celu realizacji celów ich ugrupowania.

Przedstawiona powyżej specyfika celu i zadań ugrupowania oraz publicznoprawne pochodzenie jego członków pozwalają na przyjęcie założenia, że co do zasady ugrupowania nie prowadzą działalności gospodarczej, a tym samym – nie posiadają przymiotu przedsiębiorcy. Założenie to ma charakter ogólny, lecz nie absolutny, a tym samym nie przekreśla go fakt, że np. w ramach współpracy transgranicznej ugrupowania zawiązane przez gminy mogą świadczyć usługi użyteczności publicznej (w granicach kompetencji jego członków przyznanych im na mocy prawa krajowego¹⁴).

3. Skład

Członkami EUWT mogą być jednocześnie państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne, podmioty prawa publicznego oraz stowarzyszenia, w skład których wchodzi podmioty należące do jednej lub więcej ww. kategorii¹⁵. Początkowo propozycja rozporzą-

¹¹ Art. 1 ust. 2 i art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1082/2006.

¹² Art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006.

¹³ Art. 14 rozporządzenia 1082/2006.

¹⁴ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1082/2006.

¹⁵ Art. 3 rozporządzenia nr 1082/2006.

dzenia autorstwa Komisji Europejskiej nie przewidywała możliwości tworzenia ugrupowań poprzez państwa członkowskie lub przedstawiciele państwa w terenie. Na wniosek Luksemburga doprowadzono do poszerzenia listy podmiotów tworzących EUWT o państwa. Wykorzystały to skwapliwie inne rządy do wzmocnienia kontroli nad niektórymi ugrupowaniami, czego wyrazem jest udział przedstawiciele państwa. Na przykład prefekt reprezentuje państwo i jednocześnie francuski departament Nord w ramach ugrupowania Eurométropole Lille–Kortrijk–Tournai. Ugrupowania powinny składać się z członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich¹⁶. Jednocześnie rozporządzenie 1082/2006 umożliwia wejście do ugrupowań podmiotom z państw trzecich.

Konstrukcja prawna ugrupowania określona w rozporządzeniu – jakkolwiek niewątpliwie o charakterze nowatorskim i precedensowym – wydaje się bliska konstrukcji prawnej stowarzyszenia¹⁷, ze względu na rodzaj więzi łączących członków oraz charakter uczestnictwa (członkowski w odróżnieniu od właścicielskiego). W założeniu ma to być instytucja najczęściej wykorzystywana przez jednostki samorządu terytorialnego.

Warto podkreślić, że EUWT w myśl art. 2 lit. c rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 traktowane będzie jako podmiot państwa członkowskiego, na terenie którego znajduje się siedziba statutowa tego ugrupowania. Stwarza to przewagę instytucjonalną podmiotom z tego państwa. Mogą one łatwiej dostosować się do funkcjonowania ugrupowania, mogą rozstrzygać spory w oparciu o znane przepisy krajowego systemu prawnego. Mogą wreszcie wywierać innego typu, nieformalny wpływ na kierunek funkcjonowania ugrupowania, wykorzystując przewagę usytuowania siedziby EUWT na własnym terenie. Zwiększa to również możliwości kontroli sprawowanej nad ugrupowaniem przez dane państwo członkowskie.

4. Zasady proceduralne

Już na etapie prac legislacyjnych w Parlamencie Europejskim pojawiło się szereg kontrowersji wokół nowego instrumentu współpracy terytorialnej ponad granicami państw¹⁸. Wśród nich bodaj najważniejsza dotyczyła obaw wielu państw utraty kontroli nad własnym terytorium. Sądono, że jednostki samorządu terytorialnego będą bez ich wiedzy wkraczać w kolejne obszary kompetencyjne, w tym również z zakresu polityki zagranicznej. Obawiano się również konsekwencji finansowych funkcjonowania ugrupowań (m.in. dla budżetów narodowych), zwłaszcza w sytuacji, kiedy nie byłyby one w stanie spłacać swoich zobowiązań. Dlatego w toku prac legislacyjnych w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej zaostorzono przepisy rozporządzenia w kierunku wzmocnienia kompetencji kontrolnych i nadzorczych ze strony państw. Przykładowo zapisano w nim wprost, że zadania wykonywane w ramach EUWT nie mogą zwiększać uprawnień konstytucyjnych jednostek uczestniczących we współpracy (np. zwiększać uprawnień samorządu regionalnego lub lokalnego), a także nie mogą dotyczyć uprawnień policyjnych, regulacyjnych (legislacyjnych), wymiaru sprawiedliwości i polityki zagranicznej¹⁹.

Zgodność zadań ugrupowania z rozporządzeniem i prawem krajowym podlega stałej kontroli państw członkowskich. Jak wcześniej wspominałem na etapie tworzenia ugrupowania

¹⁶ Art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1082/2006.

¹⁷ Por. *Uzasadnienie* do ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, s. 3.

¹⁸ Szerzej: T. G. Grosse (2010): *Sprawne kierowanie procesem legislacyjnym – przypadek rozporządzenia w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, w: *Polscy Eurodeputowani 2004–2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności*, red. K. Szczerski, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków, s. 91–98.

¹⁹ Art. 7 ust. 4 rozporządzenia 1082/2006.

kontrola ta przeprowadzana jest w toku postępowania o udzielenie zgody na członkostwo²⁰, zaś w okresie późniejszym wyraża się w możliwości rozwiązania ugrupowania, które nie służy celom współpracy terytorialnej, lub które działa poza zakresem powierzonych mu zadań²¹.

Rozporządzenie 1082/2006 przyznaje państwu członkowskiemu prawo kontroli uczestnictwa w ugrupowaniu podmiotów utworzonych zgodnie z jego prawem w ramach postępowania o udzielenie zgody określonej w art. 4 tego rozporządzenia. Po otrzymaniu kopii proponowanej konwencji i statutu ugrupowania, państwo członkowskie udziela zgody na uczestnictwo przyszłego członka w ugrupowaniu. Państwo członkowskie może odmówić takiej zgody wyłącznie wówczas, gdy uczestnictwo, w tym uprawnienia i obowiązki przyszłego członka: (1) nie jest zgodne z rozporządzeniem lub z prawem krajowym, (2) nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny państwa członkowskiego.

Warto zwrócić uwagę, że wprowadzenie w rozporządzeniu 1082/2006 aż dwóch formalnych dokumentów założycielskich (konwencji i statutu) jest dodatkowym instrumentem nadzoru ze strony państw członkowskich. Przykładowo konwencja zawiera informację o nazwie i siedzibie statutowej EUWT, jego zasięgu terytorialnym, szczegółowe cele działania i zadania ugrupowania, listę jego członków, postanowienia w zakresie kontroli finansowej i procedurę wprowadzania zmian w konwencji²². Statut zawiera, jako minimum, wszystkie postanowienia konwencji. Ponadto, określa szczegółowe zasady funkcjonowania EUWT, m.in. procedury decyzyjne, języki robocze, uzgodnienia dotyczące wkładów finansowych członków, odpowiedzialności finansowej, zasady prowadzenia audytu itp²³.

Rozporządzenie 1082/2006 stanowi, że właściwy organ państwa członkowskiego może zakazać ugrupowaniu prowadzenia na jego terytorium określonego rodzaju działalności lub zażądać wystąpienia z ugrupowania tych członków, którzy zostali utworzeni zgodnie z jego prawem, jeżeli ugrupowanie prowadzi jakąkolwiek działalność naruszającą przepisy krajowe dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, moralności publicznej lub naruszającą interes publiczny. Ustawa o EUWT przekazuje tę kompetencję ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. Rozporządzenie 1082/2006 stanowi, że właściwy sąd lub organ państwa członkowskiego nakazuje – na wniosek jakiegokolwiek właściwego organu posiadającego uzasadniony interes – rozwiązanie ugrupowania, jeżeli nie spełnia ono wymogów ustanowionych w art. 1 ust. 2 (nie ułatwia współpracy terytorialnej w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej) lub art. 7 (nie działa w ramach powierzonych mu zadań). Zgodnie z polską ustawą o EUWT, decyzję o rozwiązaniu ugrupowania będzie podejmował minister właściwy do spraw zagranicznych. Rozwiązanie ugrupowania, będącego osobą prawną, jest środkiem ostatecznym, wywołującym najdalej idące skutki prawne. Na decyzję w tym zakresie będzie przysługiwało odwołanie do sądu administracyjnego.

Ustawa o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej przewiduje, iż organem właściwym w sprawach otrzymywania powiadomień i dokumentów od przyszłych polskich członków ugrupowania, jak również w sprawach rozstrzygania o ich uczestnictwie w ugrupowaniu, będzie minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 6). Minister Spraw Zagranicznych wyraża decyzję o zgodzie na przystąpienie danego podmiotu do ugrupowania w uzgodnieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów oraz ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego – w ciągu 3 miesięcy od dnia otrzymania odpowiedniego wniosku od zainteresowanego podmiotu. Rozporządzenie odsyła do przepisów proceduralnych prawa krajowego, stanowiąc, że przy podejmowaniu decyzji

²⁰ Art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006.

²¹ Art. 14 rozporządzenia 1082/2006.

²² Art. 8 rozporządzenia 1082/2006.

²³ Art. 9 rozporządzenia 1082/2006.

o uczestnictwie przysłego członka w ugrupowaniu państwo członkowskie może stosować przepisy krajowe. W sprawach postępowania o wydanie zgody na członkostwo stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Minister Spraw Zagranicznych prowadzi rejestr Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (art. 7), który zawiera ewidencję ugrupowań mających siedzibę statutową na terytorium RP (art. 8), jak również zbiera informację o członkach ugrupowań mających siedzibę statutową poza terytorium RP, działających na podstawie prawa polskiego (art. 15). Rejestr ma charakter jawny, dostępny dla wszystkich zainteresowanych osób. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ustanowienie rejestru ugrupowań umożliwi większą kontrolę państwa m.in. nad poprawnością zmian statutu, które również podlegają rejestracji.

Ustawa o EUWT przewiduje publikację konwencji, statutu oraz sprawozdań ugrupowań posiadających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”²⁴. Obowiązkowi ogłaszania podlegają również wszelkie zmiany w konwencji lub statucie. Oprócz tego każde ugrupowanie w UE podlega zgłoszeniu do Komitetu Regionów, a informacja o jego utworzeniu jest obowiązkowo publikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej²⁵. Jest to także pewna forma kontroli ugrupowań ze strony instytucji wspólnotowych.

Mając na względzie fakt, iż członkiem ugrupowania może być również państwo członkowskie, należało przewidzieć odpowiednie zasady i tryb postępowania w przypadku przystąpienia do ugrupowania przez Rzeczpospolitą Polską. Ustawa o EUWT zakłada, że o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do ugrupowania decyduje Rada Ministrów w drodze uchwały (art. 4). W przypadku jednostek samorządu terytorialnego ustawa zakłada, że decyzję o przystąpieniu do ugrupowania podejmuje w drodze uchwały organ stanowiący, bezwzględną większością głosów ustawowego składu (art. 5). Jest to rozwiązanie wzorowane na przepisach ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystąpienia jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁶. Natomiast pozostałe podmioty prawa publicznego podejmują decyzje o przystąpieniu do ugrupowania w oparciu o przepisy wewnętrzne tego podmiotu (np. określone w statucie).

Ustawa o EUWT zakłada, iż kwestię występowania z ugrupowania członkowie powinni uregulować w konwencji lub statucie (wychodząc z założenia, że charakter członkostwa w ugrupowaniu jest bliższy stowarzyszeniu osobowemu niż kapitałowemu, dlatego od woli zainteresowanych stron zależy, w jakim składzie chcą współpracować w ramach ugrupowania). W każdym wypadku wystąpienie członka z ugrupowania – w sytuacji, gdy pozostali zamierzają kontynuować współpracę w tej formie – wymagać będzie zmiany konwencji i statutu ugrupowania, zgodnie z procedurami, które – według rozporządzenia 1082/2006 – powinny obligatoryjnie być przewidziane w tych dokumentach.

Na zakończenie można dodać, że także kontrola zarządzania funduszami publicznymi stwarza pewną możliwość nadzoru ze strony państw członkowskich. Prawo do takiej kontroli przysługuje przede wszystkim odpowiednim organom państwa, na którego terytorium znajduje się siedziba EUWT. Mogą one również kontrolować działania wykonywane na terytorium innych państw uczestniczących w EUWT poprzez odpowiednie służby finansowe tychże państw. Ponadto, w oparciu o wzajemne porozumienia (zawarte np. w konwencji o utworzeniu danego ugrupowania) każde państwo członkowskie może kontrolować własne podmioty uczestniczące w danym EUWT, nawet jeśli siedziba tego ugrupowania znajduje się poza terytorium tego państwa.

²⁴ Art. 13 ustawy o EUWT.

²⁵ Art. 5 rozporządzenia 1082/2006.

²⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 oraz Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

5. Sposób finansowania

Funkcjonowanie EUWT jest finansowane przez instytucje powołujące to ugrupowanie. Koszt założenia ugrupowania i prowadzenia jego bieżącej działalności pokrywany jest ze środków własnych, przykładowo ze składek członkowskich. W zależności od prowadzonej działalności ugrupowanie ma możliwość uzyskania środków z budżetu UE (na przykład w ramach danego programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej), po spełnieniu koniecznych warunków. Warto zwrócić uwagę na to, że w rozporządzeniu WE 1082/2006 kilkakrotnie wskazuje się na możliwość finansowania ugrupowań z funduszy polityki spójności, a zwłaszcza Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności²⁷. Doświadczenia funkcjonowania EUWT wskazują, że jest to niejednokrotnie bardzo skuteczny instrument pozyskiwania funduszy europejskich. Są to przede wszystkim środki w ramach celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej, ale niektóre ugrupowania są również bardzo sprawne w pozyskiwaniu innych funduszy europejskich (zarówno z polityki spójności, jak i innych polityk europejskich). Należy podkreślić, że EUWT muszą ubiegać się o środki tak jak inni beneficjenci realizujący projekty w ramach programów finansowanych ze środków UE. Fakt utworzenia EUWT nie oznacza, że ugrupowanie otrzyma środki z budżetu UE automatycznie. Działanie w formie ugrupowania ułatwia natomiast sięganie po środki wspólnotowe i usprawnia realizację wspólnych przedsięwzięć o charakterze transgranicznym, transnarodowym lub międzyregionalnym.

Finansowanie EUWT ze składek członkowskich nie jest wymagane, jednakże zaleca się wprowadzenie składek, gdyż dzięki nim zagwarantowane jest zaangażowanie wszystkich członków w działalność ugrupowania, wzmocnione jest również poczucie odpowiedzialności za założone EUWT. Nie jest wymagane, aby wszyscy członkowie partycypowali w kosztach działalności EUWT, dzięki czemu mniejsze organizacje, takie jak stowarzyszenia czy organizacje pozarządowe, mogą przystąpić do ugrupowania. Dopuszczalny jest wkład mający inny charakter, na przykład udostępnienie pomieszczeń biurowych lub wyposażenia. Można wymienić przykładowe modele partycypowania członków w finansowaniu ugrupowania: (a) jednakowe składki dla wszystkich członków, (b) wkład finansowy obliczony proporcjonalnie do liczby ludności zamieszkującej terytorium danego członka EUWT.

EUWT zarządza samodzielnie swoim budżetem (uchwalanym w okresach rocznych²⁸), co pozwala ugrupowaniu na zatrudnianie pracowników i nabywanie mienia ruchomego i nieruchomego.

Rozporządzenie 1082/2006 statuuje zasadę odpowiedzialności członków ugrupowań za zobowiązania ugrupowań w zakresie, w jakim aktywa ugrupowań nie są wystarczające do ich pokrycia. Państwa członkowskie nie mogą zmienić tej zasady, mogą natomiast ograniczyć lub wyłączyć odpowiedzialność członków ugrupowań na poziomie swojego prawa krajowego. Polska ustawa o EUWT wprowadza generalne wyłączenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania ugrupowań, państwowych osób prawnych oraz jednostek samorządu terytorialnego utworzonych zgodnie z polskim prawem (art. 19). Wyłączenie to podyktowane jest potrzebą ochrony mienia Skarbu Państwa, gminy, powiatu i województwa. Wyłączenie dotyczące jednostek samorządu terytorialnego koreluje z zasadami braku odpowiedzialności jednostek samorządowych za zobowiązania samorządowych osób prawnych²⁹.

²⁷ Por. art. 7 ust. 3 oraz preambuła pkt. 11 rozporządzenia 1082/2006.

²⁸ Art. 11 rozporządzenia 1082/2006.

²⁹ Zasady te wynikają odpowiednio z: art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), art. 49 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn.

II. Przykładowe doświadczenie funkcjonowania EUWT oraz planowane inicjatywy z udziałem podmiotów z Polski

Każde nowe EUWT podlega zgłoszeniu do Komitetu Regionów, a informacja o jego utworzeniu jest obowiązkowo publikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Według informacji dostępnych na stronach internetowych Komitetu Regionów³⁰ dotychczas powstało szesnaście ugrupowań (tabela 1). Zasadnicza większość ma charakter transgraniczny. Wśród nich sześć obejmuje podmioty z nowych państw członkowskich, które weszły do Unii Europejskiej w roku 2004. Aż cztery pochodzą z Węgry i Słowacji (i są to jedyne ugrupowania z Europy Środkowej). Jak dotąd nie powstało żadne ugrupowanie z udziałem podmiotów z Polski.

Tabela 1. Dotychczas powstałe EUWT

Nazwa EUWT	Państwa z których pochodzą członkowie EUWT	Data powstania
Abaúj–Abaújban	Węgry, Słowacja	2010/06
Amphictyony	Grecja, Cypr, Włochy, Francja	2008/12
ArchiMed	Włochy, Hiszpania, Cypr	2009/07
Cerdanya Cross–Border Hospital	Hiszpania, Francja	2010/04
Duero-Douro	Portugalia, Hiszpania	2009/03
Eurodistrict Saar Moselle	Francja, Niemcy	2010/05
Eurodistrict Strasbourg–Ortenau	Francja, Niemcy	2010/02
Euroregion Pyrénées–Méditerranée	Hiszpania, Francja	2009/08
Galicia–Norte Portugal	Portugalia, Hiszpania	2008/10
GECT–INTERREG–Programme Grande Région	Francja, Niemcy, Belgia, Luksemburg	2010/04
Ister–Granum	Węgry, Słowacja	2008/11
Karst–Bodva	Węgry, Słowacja	2009/02
Lille–Kortrijk–Tournai	Francja, Belgia	2008/01
West–Vlaanderen/Flandre–Dunkerque–Côte d’Opale	Belgia, Francja	2009/04
UTTS	Węgry, Słowacja	2009/01
ZASNET	Portugalia, Hiszpania	2010/03

Nawiązując do tytułu niniejszej ekspertyzy należy zauważyć, że środki europejskie stanowią ważne odniesienie dla funkcjonowania istniejących EUWT. Przykładowo, głównym celem statutowym ugrupowania ISTER-GRANUM jest implementacja programów

zm.) oraz art. 60 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), a także z art. 40 Kodeksu Cywilnego.

³⁰ <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx>, 10 maja 2011.

współpracy terytorialnej współfinansowanych przez UE³¹. Wspomniane ugrupowanie, które skupia 49 węgierskich i 36 słowackich samorządów lokalnych – koncentruje swoją działalność na rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, energetycznej oraz turystyce. Także inne ugrupowania złożone z podmiotów z państw korzystających z unijnej polityki spójności – w dużej mierze wykorzystują fundusze europejskie. Przykładowo ugrupowanie Galicji i Północnej Portugalii (Galicja–Norte Portugal) bierze udział w programach europejskiej współpracy terytorialnej. Oprócz tego jest silnie aktywne w różnego typu działaniach finansowanych z programów ramowych polityki innowacyjnej i naukowej UE³².

Według danych będących w dyspozycji Komitetu Regionów trwają przygotowania do powstania kolejnych EUWT. Nowych ugrupowań może być nawet 23, w tym cztery z udziałem podmiotów z Polski. Wśród nich znajduje się propozycja utworzenia niemiecko-polskiego ugrupowania Ostbahn (Kolej Wschodnia), które jak sama nazwa wskazuje ma na celu rozwój transportu kolejowego na obszarze pogranicza polsko-niemieckiego. Nawiązuje do tradycji przedwojennego kolejnictwa na obszarze Prus Wschodnich³³.

Kolejną inicjatywą jest projekt powołania ugrupowania TRITIA, które ma gromadzić podmioty z Polski (województwo śląskie i opolskie) oraz z Słowacji i Czech. Celem ugrupowania ma być rozwój powiązań komunikacyjnych, w tym zwłaszcza transportowych, jak również współdziałanie na rzecz rozwoju turystyki, przedsiębiorczości i infrastruktury energetycznej. Jest to jednocześnie najbardziej zaawansowany projekt EUWT z udziałem polskich podmiotów. Przygotowania do jego powołania trwają od ponad dwóch lat i są obecnie w fazie finalnej³⁴. Współpraca dotyczy przede wszystkim wspólnego wykorzystania środków polityki spójności. Wcześniej przygraniczne regiony uczestniczyły we wspólnych projektach w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Na przykład na polsko-czeskie projekty w latach 2007–2013 przeznaczono blisko 220 mln euro, głównie na projekty infrastrukturalne, ale także np. na zadania dotyczące ochrony środowiska, przeciwdziałanie zagrożeniom czy edukację. Planowaną siedzibą EUWT TRITIA ma być polski Cieszyn, co oznacza, że ugrupowanie będzie funkcjonowała w oparciu o polskie prawo.

Kolejnym projektem z udziałem polskich samorządów terytorialnych jest inicjatywa przekształcenia euroregionu Nysa w EUWT. Tworzą ją podmioty z Polski, Niemiec i Czech. Planowana siedziba ugrupowania ma znajdować się w Czechach. Celem działania jest współpraca terytorialna w obszarze planowania przestrzennego, rozwoju społeczno-gospodarczego, turystyki. Planowane ugrupowanie ma być przede wszystkim bardziej efektywnym instrumentem wykorzystującym fundusze europejskie. Warto w tym miejscu zauważyć, że wcześniej euroregion Nysa aktywnie uczestniczył w wielu projektach unijnych. Wśród nich znajdują się kolejne edycje programu przedakcesyjnego Phare CBC (programy polsko-niemieckie i polsko-czeskie), programy Interreg IIIA Saksonia–Polska i Czechy–Polska. Obecnie realizowane są projekty w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007–2013 w oparciu o środki programu Czechy–Polska oraz programu Saksonia–Polska. Przykładowo w ramach tego ostatniego dofinansowane są działania w dziedzinie rozwoju transgranicznego oraz transgranicznej integracji społecznej. W pierwszym obszarze mogą być dofinansowane projekty o tematyce gospodarczej, naukowej, turystycznej, transportowej i w zakresie ochrony środowiska. Jednocześnie w ramach transgranicznej integracji społecznej istnieje możliwość dofinansowania projektów w dziedzinach kształcenia i szkolenia, kultury i sztuki, infrastruktury społecznej, bezpieczeństwa publicznego oraz rozwoju

³¹ Por. art. II, ust. 1 Statutu Ister-Granum European Grouping for Territorial Cooperation.

³² Szerzej: <http://www.gnpaect.eu>.

³³ Szerzej: <http://www.kolej-wschodnia.eu>.

³⁴ *Współpraca Śląskiego i Opolskiego z regionami z Czech i Słowacji*, PAP, 2011-04-13.

współpracy partnerskiej. Można przypuszczać, że celem nowego ugrupowania ma być kontynuacja wcześniejszych działań transgranicznych.

Ostatnim planowanym EUWT z udziałem dziewięciu polskich gmin pogranicznych jest Eurodystrykt Oderland – Nadodrze. Celem współpracy jest rozwój sieci transportowej i komunikacyjnej a także współdziałanie w zakresie kultury, gospodarki, oświaty, polityki samorządowej, turystyki, sportu oraz wymiany młodzieżowej. Projekt znajduje się we wstępnej fazie przygotowawczej.

Celem większości planowanych ugrupowań jest wykorzystanie środków pomocowych UE, zwłaszcza dostępnych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Wspomniana tendencja jest zauważalna przede wszystkim wśród projektowanych EUWT z udziałem podmiotów z państw Europy Środkowej. Widać również pewną różnicę między podejściem ugrupowań z Europy Zachodniej i Środkowej w ukierunkowaniu przyszłej działalności. 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.

Znanych jest także kilka projektów powołujących EUWT w nawiązaniu do coraz silniejszej współpracy w makroregionie naddunajskim. Jest to odpowiedź na inicjatywę makroregionalną UE dotyczącą przyjętej przez Komisję Europejską Strategii Morza Bałtyckiego³⁵ oraz Strategii Naddunajskiej³⁶. Niewykluczone, że przyjęcie Strategii Naddunajskiej oraz skierowanie na jej realizację środków polityki spójności uruchomi własną strukturę organizacyjną, która nie będzie musiała opierać się na instrumencie EUWT. Może to tym samym opóźnić powstawanie takich ugrupowań w obszarze dorzecza Dunaju. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że w obszarze akwenu Morza Bałtyckiego nie powstały EUWT, natomiast istnieje intensywna współpraca transgraniczna, której efektem było powstanie unijnej Strategii dla regionu Morza Bałtyckiego.

III. Możliwość wykorzystania EUWT w nowej perspektywie finansowej UE

Zgodnie z tym co napisałem wcześniej, rozporządzenie WE 1082/2006 wyraźnie wskazuje, że zadania EUWT mają przede wszystkim odniesienie do realizacji projektów i programów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Wspólnotę za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności³⁷. Stanowi to również ważną przesłankę dotyczącą sposobu finansowania ugrupowań i podstawowego celu ich ustanowienia. Stanowi także zachętę dla podmiotów z różnych państw członkowskich, aby zawierać tego typu inicjatywy w przyszłości. Warto nadmienić, że rozporządzenie powołujące do życia EUWT (1082/2006) było przygotowane w pakiecie legislacyjnym razem z rozporządzeniami kształtującymi unijną politykę spójności w okresie 2007–2013. Pokazuje to dobitnie, że ugrupowania miały ułatwić realizację celu 3 tej polityki, tj. Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

W kolejnym okresie budżetowym UE po roku 2013 nie będzie prawdopodobnie nowelizacji rozporządzenia o EUWT. Komisja Europejska rozważa wprawdzie aktualnie nowelizację rozporządzenia WE 1082/2006, ale niektóre państwa członkowskie są niechętne tej inicjatywie

³⁵ *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2009) 248, Bruksela 10.6.2009.

³⁶ *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju*, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2010) 715 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 8.12.2010.

³⁷ Art. 7 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006.

i będą skłaniały Komisję do ewentualnej nowelizacji poza głównym pakietem legislacyjnym dla przyszłej polityki spójności. Może to wskazywać na to, że omawiany instrument współpracy transgranicznej stopniowo traci na znaczeniu politycznym w UE, zwłaszcza w kontekście przyszłej polityki spójności. Być może jest to związane z silnymi kontrowersjami na szczeblu politycznym, które w dalszym ciągu towarzyszą dyskusjom nad EUWT. Część państw członkowskich dąży do silnej kontroli nad współpracą transgraniczną. Z tego punktu widzenia bardziej korzystne są dla nich inicjatywy makroregionalne (typu Strategii dla Morza Bałtyckiego), których podstawą działania jest współpraca międzyrządowa³⁸. Niewątpliwie inicjatywy makroregionalne będą silnie obecne w polityce spójności po roku 2013, o czym świadczą deklaracje Komisji zawarte w 5. raporcie kohezyjnym³⁹.

Niemniej, dotychczasowe rozważania skłaniają do wniosku, że ugrupowania były dość dobrym sposobem na wykorzystanie środków finansowych Europejskiej Współpracy Terytorialnej w okresie 2007–2013. Współpraca terytorialna zyskała na ważności wraz z wprowadzeniem do Traktatu Lizbońskiego spójności terytorialnej, jako jednego z celów funkcjonowania Unii Europejskiej (obok spójności gospodarczej i społecznej)⁴⁰. Istotne znaczenie dla wieloletniej dyskusji europejskiej na ten temat miała Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej⁴¹ przedstawiona przez Komisję Europejską w listopadzie 2008 roku. Podstawowym zadaniem tego dokumentu było przełożenie traktatowych zapisów o spójności terytorialnej na propozycje dotyczące przyszłej polityki spójności. Z tego punktu widzenia należy przede wszystkim zwrócić uwagę na wykorzystanie hasła spójności terytorialnej do promowania współpracy transgranicznej⁴². Jest to związane z dążeniem do zintensyfikowania relacji społecznych i ekonomicznych ponad granicami państwowymi w UE. Tego typu zadania stawiano już wcześniej polityce spójności, co było związane z chęcią pogłębienia integracji europejskiej oraz budowania wspólnych tożsamości i idei europejskich. Wiąże się z tym pragnienie rozwijania powiązań komunikacyjnych w zjednoczonej Europie, zarówno transgranicznych i transeuropejskich, jak również zwiększających dostępność do regionów peryferyjnych lub o specyficznych cechach przestrzennych (np. obszarów górskich, wiejskich, wysp i terytoriów zamorskich itp.). Podkreślana jest również potrzeba zwiększenia integracji terytorialnej, rozumianej jako kształtowanie powiązań funkcjonalnych między różnymi typami obszarów, m.in. miastami i ich otoczeniem regionalnym (obszarami wiejskimi), między regionami lepiej i słabiej rozwijającymi się itp.

³⁸ Por. T. G. Grosse (2010): *Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego: nowy typ regionalizacji, europeizacji i geopolityki*, w: T. Parteka (red.): *Wymiar Europejski Regionu Morza Bałtyckiego*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia, tom CXXIX, Warszawa, s. 39–58.

³⁹ *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Luksemburg : Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2010, s. XVI.

⁴⁰ Art. 3 skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2008., C 115, tom 51.

⁴¹ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM(2008) 616 wersja ostateczna, Bruksela 6.10.2008.

⁴² Taki sposób postrzegania spójności terytorialnej jest widoczny także w innych dokumentach Komisji Europejskiej. Por. *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2009) 295 wersja ostateczna, Bruksela, 25.6.2009, s. 13–15.

W piątym raporcie na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Komisja zapowiada – niezależnie od różnego typu zmian w nadchodzącym okresie budżetowym, że polityka spójności będzie nadal sprzyjała rozwijaniu terytorialnego wymiaru współpracy (transgranicznego, transnarodowego i międzyregionalnego)⁴³. Będzie to wymagało przeglądu i uproszczenia dotychczasowych ustaleń dotyczących współpracy transgranicznej oraz dotychczasowych praktyk stosowanych w transnarodowych działaniach wspieranych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. Komisja zapowiedziała w ten sposób utrzymanie i ewentualne usprawnienie instrumentu EUWT. Dlatego można spodziewać się tego, że w kolejnej perspektywie finansowej UE po roku 2013 współpraca terytorialna będzie nadal obecna jako cel w polityce spójności. Oznacza to, że instrument EUWT będzie aktualny i może być przydatny dla wykorzystania funduszy UE.

IV. Podsumowanie

- 1) Dotychczasowe rozważania skłaniają do wniosku, że EUWT były dość dobrym sposobem na wykorzystanie środków finansowych Europejskiej Współpracy Terytorialnej w okresie 2007–2013. Można spodziewać się tego, że w kolejnej perspektywie finansowej UE po roku 2013 współpraca terytorialna będzie nadal obecna jako cel polityki spójności. Oznacza to, że instrument EUWT będzie aktualny i może być w dalszym ciągu przydatny dla wykorzystania funduszy UE.
- 2) Jednocześnie EUWT to dość kontrowersyjny instrument współpracy transgranicznej, gdyż wchodzi on dość głęboko w materię ustrojową, a więc nie zatrzymuje się jedynie na kwestiach organizacyjnych związanych np. z łatwiejszym wykorzystaniem funduszy unijnych. Dlatego ewentualna nowelizacja przepisów rozporządzenia 1082/2006 wywoła zapewne szereg sporów, zwłaszcza między Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim z jednej strony, a państwami członkowskimi z drugiej. Rządy zdają się w coraz większym stopniu preferować inicjatywy makroregionalne, które zapewniają im więcej władzy decyzyjnej i kontroli nad współpracą transgraniczną samorządów terytorialnych i innych podmiotów pozarządowych.
- 3) Instrument EUWT spotyka się z nieufnością rządów, co ma również miejsce – jak się wydaje – i w Polsce. Świadczą o tym przedłużające się procedury zawierania ugrupowań z udziałem polskich podmiotów oraz brak formalnie funkcjonujących EUWT z ich udziałem. Bez wątpienia dość silnie rozbudowane procedury biurokratyczne i szeroki nadzór nad funkcjonowaniem ugrupowań ze strony rządów narodowych stanowią pewne utrudnienie dla ich powstawania. Dotyczy to przede wszystkim państw o silnie scentralizowanym ustroju i tradycji administracyjnej.
- 4) Z punktu widzenia formalno-prawnego duże znaczenie ma to, gdzie usytuowana jest siedziba ugrupowania. Stwarza to przewagę instytucjonalną dla podmiotów z danego państwa. Mogą one łatwiej dostosować się do funkcjonowania ugrupowania, mogą rozstrzygać spory w oparciu o znane przepisy krajowego systemu prawnego. Mogą wreszcie wywierać innego typu, nieformalny wpływ na kierunek funkcjonowania ugrupowania, wykorzystując przewagę usytuowania siedziby EUWT na własnym terytorium. Zwiększa to również możliwości kontroli sprawowanej nad ugrupowaniem przez dane państwo członkowskie.

⁴³ *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, s. XXXIII.

