

dr hab. Maciej PERKOWSKI, prof. UwB

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: m.perkowski@uwb.edu.pl

Wojciech ZON

Koło Naukowe „Innowacja”, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: zon.wojciech@vip.onet.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.01.85.09

UWARUNKOWANIA POWSTANIA I ROZWOJU MECHANIZMU EUROPEJSKIEGO UGRUPOWANIA WSPÓLPRACY TERYTORIALNEJ (EUWT) NA PÓŁNOCNO-WSCHODNIM POGRANICZU POLSKI

Streszczenie

Od niemal dekady Unia Europejska oferuje i promuje nową formę współpracy transgranicznej – Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Aktualnie ich liczba przekroczyła sześćdziesiąt i są uruchamiane kolejne. W Polsce już działają cztery EUWT, a jest planowanych jeszcze kilka. Wśród tych ostatnich szczególnie interesująco przedstawia się inicjatywa uruchomienia EUWT na pograniczu polsko-litewskim, co wiąże się z możliwością dokooptowania partnerów z sąsiednich państw trzecich (zwłaszcza rejon grodzieński). Przed nowym EUWT pojawiają się znakomite perspektywy, lecz, obok nich, także liczne przeszkody do pokonania. Perspektywa wydaje się jednak optymistyczna, szczególnie dzięki racjonalnemu wykorzystaniu potencjału, wiedzy i doświadczeń partnerów.

Słowa kluczowe: EUWT, współpraca transgraniczna, współpraca terytorialna, euroregion

CONDITIONS FOR CREATION AND DEVELOPMENT OF EUROPEAN GROUPING OF TERRITORIAL COOPERATION (EGTC) IN NORTH-EASTERN BORDERLAND OF POLAND

Summary

For almost a decade, the European Union has provided and promoted a new form of cross-border cooperation – the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). The number of such groupings has currently exceeded 60, and is still growing. In Poland, four EGTCs are already operational, and several more are to be established. Among the latter, the recent initiative to launch an EGTC in the Polish-Lithuanian borderland is particularly interesting, implying the possibility of co-opting partners from the neighbouring third countries (especially from the area of Grodno). The new EGTCs have excellent prospects but also many obstacles to overcome. The outlook seems, however,

optimistic, especially providing a rational use of the potential, knowledge and experience of the partners.

Key words: EGTC, cross-border cooperation, territorial cooperation, Euroregion

JEL: K33

1. Wstęp

Rozwój gospodarczy regionów zazwyczaj zachodzi w sposób asymetryczny. Część regionów ma naturalne predyspozycje do szybszego i efektywniejszego rozwoju, a w innych zmiany zachodzą w sposób powolny i często nie wprost proporcjonalnie do nakładów finansowych. Szansy na wyrównanie dysproporcji upatruje się w środkach z Unii Europejskiej [Greta, Tomczak-Woźniak, 2013, s. 3-5]. Duża część z nich jest przeznaczona na działania w ramach współpracy międzynarodowej, a szczególnie w ramach współpracy transgranicznej. Niniejszy artykuł dotyczy mechanizmu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej jako jednej z form współpracy transgranicznej, a zwłaszcza możliwości jego zastosowania na północno-wschodnim pograniczu Polski. Celem artykułu jest zaprezentowanie nowej formuły europejskiej współpracy terytorialnej – Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – i rozważenie perspektyw jej lokalizacji na transgranicznym obszarze przylegającym obustronnie do północno-wschodniej granicy Polski.

2. Pojęcie i charakterystyka współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna (przygraniczna) jest odmianą współpracy terytorialnej. Charakteryzuje się: *działaniami prowadzonymi przez jednostki po obu stronach granicy państwowej lub w przypadku jej braku, gdy jednostki współpracujące nie sąsiadują ze sobą – na podstawie specjalnie stworzonego programu* [Szadkowska, 2010, s. 14]. Jest realizowana na różnych poziomach (ujęcie wertykalne), m.in. przez: regiony, samorządy, szkoły, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, jak również na wielu różnych płaszczyznach (ujęcie horyzontalne), np.: ekologia, turystyka, nauka czy też gospodarka. Jej celem jest rozwój i umacnianie potencjału obszarów i społeczności lokalnych po obu stronach granicy. Zasadniczo współpraca transgraniczna może być realizowana bilateralnie bądź w szerszym wymiarze, gdy położenie geopolityczne skupia w bezpośredniej bliskości granice kilku państw. Wówczas współpraca jest prowadzona na podstawie umów wielostronnych. W praktyce raczej przybiera postać projektów transgranicznych. Są one oparte na środkach finansowych Unii Europejskiej. W ramach projektu planuje się odpowiednio rozłożone w czasie działania, które mają doprowadzić do osiągnięcia założonego wcześniej celu. Niezbędne jest określenie grupy odbiorców projektu oraz właściwa dylokacja zasobów: osobowych, rzeczowych i finansowych potrzebnych do uzyskania oczekiwanych rezultatów [Jabłońska, Hryniewicka, 2010, s. 80 i n.].

Przy tej okazji warto zauważyć, że poziom współpracy transgranicznej jest bardzo zróżnicowany: od incydentalnych, rozproszonych projektów, po zorganizowane i regularne przedsięwzięcia. Zróżnicowany jest również status podmiotów współpracy transgranicznej. Z jednej strony są to: zwykle podmioty samorządowe, wyższe uczelnie, organizacje pozarządowe. Jednakże to państwa decydują o zasadach i zakresie współpracy, ponieważ dzięki zawieraniu porozumień międzynarodowych tworzą ramy współpracy transgranicznej. Samą współpracę później realizuje się na regionalnym lub niższym poziomie samorządowym, lecz w ramach ustalonych przez państwa.

W praktyce typowa współpraca jest rozproszona. Tworzy ją wiele konkurujących ze sobą podmiotów realizujących projekty w formule „od efektu do efektu”, a znaczny zakres potencjału nie wykorzystuje się. Ponadto, rozproszona współpraca dwustronna powiela pewne koszty stałe, bowiem wszystkie podmioty w nią zaangażowane ponoszą równoległe koszty organizacji przedsięwzięć (przyjmowanie i wysyłanie delegacji, organizacja konferencji itp.). „Wydeptywane są” te same ścieżki, zamiast doskonalenia komunikacji. Wydaje się, że można ten niekorzystny stan rzeczy poprawić i zoptymalizować za pomocą prawa.

3. Formy współpracy transgranicznej

Jakie kroki podejmowano, by optymalizować organizację współpracy transgranicznej? W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na pojawienie się zrzeczeń samorządów z różnych krajów, działających na podstawie prawa państwa swej siedziby. Wśród nich na współpracę transgraniczną zostały zorientowane tzw. euroregiony. Mają one na celu: *promowanie współpracy transgranicznej pomiędzy regionami przygranicznymi, jednostkami lokalnymi, władzami regionalnymi, partnerami społecznymi i wszystkimi innymi podmiotami (niekoniecznie Państwami Członkowskimi UE), w dziedzinach takich jak kultura, turystyka, sprawy gospodarcze i wszystkie inne aspekty życia codziennego* [Rezolucja Parlamentu Europejskiego, 2006, lit. E].

Nie występuje definicja legalna pojęcia euroregionu, choć euroregiony dość dobrze opisano w literaturze naukowej, to brakuje dokumentów oficjalnych na poziomie Unii Europejskiej, gdzie byłyby one ujęte w konkretny sposób. Ich znaczenie podkreślił jednak Parlament Europejski w swojej rezolucji z 1 grudnia 2005 roku [Rezolucja Parlamentu Europejskiego, 2006, lit. E]. Żaden euroregion nie ma także osobowości prawnej, przez co ich biura muszą być obsługiwane przez powołane do tego stowarzyszenia.

Euroregiony spełniły swoje zadanie, gdyż włączyły regiony do współpracy, wykorzystując przy tym środki finansowe z Unii Europejskiej. Co więcej: *wniosły decydujący wkład w przełamanie granic dzielących Europę [wszak niejednokrotnie ulokowane zostały na pograniczach państw, których bilateralne relacje nie funkcjonują dobrze – przyp. autorów], budowę dobrosąsiedzkich stosunków, zbliżenie ludzi po obu stronach granicy i eliminację uprzedzeń, w szczególności dzięki współpracy na szczeblu lokalnym i regionalnym ponad granicami państw* [Rezolucja Parlamentu Europejskiego, 2006, lit. A]. Obecnie obserwuje się pewną stagnację działalności euroregionalnej. Paradoksalnie jedną z kluczowych przyczyn tego stanu rzeczy jest dostępność środków Unii Europejskiej, które znacząco ograniczyły realną kreatyw-

ność partnerów współpracy transgranicznej i wydatnie sformatowały jej treść. W tym kontekście euroregiony okazują się koncepcją wadliwą, gdyż bez środków unijnych w zasadzie nie działają, a przy ich wdrażaniu są mało efektywne. Jednym z ważniejszych powodów jest tu brak ich podmiotowości prawnej, w związku z czym tworzy się krajo-we stowarzyszenia po różnych stronach granicy, zrzeszające samorzady różnych szczebli. Wywołuje to rozterki kompetencyjne i komplikacje procedur, jak również skutkuje brakiem wydajności. Tymczasem w Unii Europejskiej stwierdzono, że euroregiony: *należy nadal rozwijać i udoskonalać oraz mając na uwadze, że powinny one mieć określony status prawny (...)* [Rezolucja Parlamentu Europejskiego, 2006, lit. D]. Jednocześnie zdawano sobie sprawę z ich słabości. W zaistniałej sytuacji zaczęto szukać poważnej formuły, która na poziomie transgranicznego regionu mogłaby zarządzać rozwojem i warunkującymi go środkami na współpracę transgraniczną (Unia Europejska w kolejnych perspektywach przewiduje na to coraz większe środki, przy jednoczesnej zapowiedzi ograniczenia wielkości funduszy strukturalnych). Wymiar prawny działań Unii Europejskiej w tym zakresie tworzy *pakiet rozporządzeń funduszy* w ramach danej perspektywy finansowej. W ostatniej (2007-2013) jedno z rozporządzeń poświęcono całkiem nowemu podmiotowi – Europejskiemu Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej [Rozporządzenie nr 1082, 2006].

4. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT)

Od lipca 2006 roku w ramach Unii Europejskiej (a w Polsce formalnie od listopada 2008 roku) można tworzyć lub przystępować do europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT). Obecnie w Polsce nie jest to formuła współpracy tak ugruntowana w praktyce, jak euroregiony. W założeniu nie ma także jej wprost zastępować, co podkreślano jeszcze u podstaw tworzenia tego instrumentu („EUWT nie zastępuje euroregionu”) [Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego..., 2005]. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej w założeniu ma być najlepszym narzędziem służącym pogłębianiu współpracy transgranicznej. Pozwala ono urzeczywistnić zasadę subsydiarności, w związku z czym przesuwana jest część kompetencji w zakresie współpracy międzynarodowej ze szczebla władz centralnych na szczebel samorządowy – jest to redefinicja relacji centrum – peryferie [Nadalutti, 2013, s. 768].

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej sprzyja ułatwianiu i wspieraniu: *w szczególności współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z jej komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, między jego członkami* [Rozporządzenie nr 1302/2013, art. 1, ust. 2], by zwiększyć spójność: gospodarczą, społeczną oraz terytorialną Unii Europejskiej [Rozporządzenie nr 1302/2013, art. 1, ust. 2]. Potrzebę ustanowienia takiego instrumentu na poziomie unijnym uzasadniono tym, że państwa członkowskie Unii Europejskiej nie mogą samodzielnie, w skuteczny sposób, stworzyć właściwych warunków prawnych w zakresie współpracy terytorialnej w Europie służącej realizacji powyższych celów [Stanowisko Parlamentu Europejskiego, 2006, pkt. 17].

Do podstaw prawnych zakładania, funkcjonowania i likwidowania Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej należą:

1. *Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej* [Rozporządzenie nr 1082/2006];
2. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania* (EUWT powstałe przed 21 grudnia 2013 roku nie muszą dostosowywać swoich konwencji i statutów do rozporządzenia nr 1302/2013) [Rozporządzenie nr 1302/2013, art. 2];
3. *Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi* (tzw. *dyrektywa klasyczna*) – pozwala wyjaśnić pojęcie podmiotu prawa publicznego, którym operują wcześniej wspomniane akty [Dyrektywa, 2004/18];
4. przedmiotowe regulacje prawa krajowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na terenie którego EUWT ma swoją siedzibę;
5. konwencja zawarta jednogłośnie przez członków EUWT oraz związany z nią statut [Rozporządzenie nr 1302/2013, art. 2, ust. 1].

Warto w tym miejscu wskazać, że w przypadku zatrudniania pracowników przez ugrupowanie, Unia Europejska pozwala na zawieranie umów według:

- a) **prawa prywatnego** – w tej sytuacji: *państwa członkowskie muszą także uwzględnić odpowiednie prawo unijne, takie jak Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 roku w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)* [Rozporządzenie nr 593/2008] oraz związane z tym praktyki prawne stosowane przez pozostałe państwa członkowskie reprezentowane w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej;
- b) **prawa publicznego** – tu: *zastosowanie mają przepisy krajowego prawa publicznego państwa członkowskiego, w którym znajduje się dany organ odpowiedniego europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Przepisy krajowego prawa publicznego państwa członkowskiego, w którym europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ma swoją siedzibę statutową, mogą jednak mieć zastosowanie do pracowników, którzy podlegali tym przepisom, zanim zostali pracownikami europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej* [Wspólne oświadczenie..., 2013].

W przypadku EUWT tworzonych z siedzibą na terytorium Polski obowiązują następujące regulacje:

1. *Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, Dz. U. 2008, Nr 218, poz. 1390 ze zm.;
2. *Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 roku w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej*, Dz. U. 2016, Nr 0, poz. 199.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej posiada osobowość prawną od momentu wpisania do rejestru lub oficjalnej publikacji w państwie członkowskim, na terenie którego ma znajdować się jego siedziba. Skutkuje to pełną zdolnością do

czynności prawnych – z art. 1, ust. 4 *Rozporządzenia* 1081/2006 wynika, że *w każdym z państw członkowskich EUWT posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego* [*Rozporządzenie (WE)* nr 1082/2006, art. 1, ust. 4]. Podkreśla się również, że *może ono, w szczególności, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym* [*Rozporządzenie (WE)* nr 1082/2006, art. 1, ust. 4].

Aktualnie członkami ugrupowań mogą być:

- a) *państwa członkowskie [Unii Europejskiej – przyp. autorów] lub władze na szczeblu krajowym;*
- b) *władze regionalne;*
- c) *władze lokalne;*
- d) *przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu art. 2, ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady lub podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1, ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;*
- e) *przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym oraz unijnym prawem właściwym;*
- f) *krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne równoważne z tymi, o których mowa w lit. d), z państw trzecich, z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 3a* [*Rozporządzenie (WE)* nr 1082/2006, art. 3, ust. 1].

Mogą to również być stowarzyszenia, w skład których wchodzi podmioty należące do jednej lub kilku z wymienionych wyżej kategorii [*Rozporządzenie (WE)* nr 1082/2006, art. 3 ust 1].

Za podmioty prawa publicznego uważa się *każdy podmiot:*

- a) *ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;*
- b) *posiadający osobowość prawną; oraz*
- c) *finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego* [*Dyrektywa* 2004/18/WE, art. 1, ust. 9].

W związku z tym, istnieje aktualizowany okresowo wykaz podmiotów i kategorii podmiotów, które noszą miano *podmiotu prawa publicznego* w danym państwie członkowskim (podstawą jest tu załącznik III do *Dyrektywy* nr 2004/18/WE).

Przed wejściem w życie *Rozporządzenia* nr 1302/2013 członkami EUWT mogły być tylko podmioty z państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie do ugrupowań mogą przystępować podmioty z państw trzecich albo krajów lub terytoriów zamorskich (KTZ). Warunkiem jest, by dane państwo posiadało wspólną granicę lądową z przynajmniej jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej lub też kwalifikowało się: *do wspólnego, transgranicznego lub transnarodowego programu europejskiej współpracy terytorialnej lub innego programu współpracy transgranicznej, transmorskiej lub w ramach basenu jednego morza, w tym również, jeżeli są one rozdzielone wodami międzynarodowymi* [*Rozporządzenie*

1302/2013, art. 3a, ust. 1]. Obejmuje to także granice morskie między państwami trzecimi a państwami członkowskimi Unii Europejskiej [*Rozporządzenie* 1302/2013, art. 3a, ust. 3].

Obecnie w Unii Europejskiej funkcjonują 63 EUWT [*Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT)*..., 2016]. W Polsce swoją siedzibę mają:

- **Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA** z ograniczoną odpowiedzialnością – siedziba w Cieszynie; członkowie: Województwo Śląskie (Polska), Województwo Opolskie (Polska), Kraj Morawsko-Śląski (Czechy); Samorządowy Kraj Żyliński (Słowacja);
- **Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TATRY** z ograniczoną odpowiedzialnością – siedziba w Nowym Targu; członkowie: Związek Euroregion „Tatry” (Polska), Stowarzyszenie Region „Tatry” (Słowacja);
- **Środkoeuropejski Korytarz Transportowy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej** z ograniczoną odpowiedzialnością – siedziba w Szczecinie; członkowie: Województwo Zachodniopomorskie (Polska), Województwo Lubuskie (Polska), Komitat Vas (Węgry), Komitat Zala (Węgry), Region Skania (Szwecja);
- **Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej NOVUM** z ograniczoną odpowiedzialnością – siedziba w Jeleniej Górze; członkowie: Województwo Dolnośląskie (Polska), Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Glacensis (Polska), Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa (Polska), Kraj Liberecki (Czechy), Kraj Kralowohradecki (Czechy), Kraj Pardubicki (Czechy), Kraj Olomuniecki (Czechy), Euroregion Nysa– Stowarzyszenie Regionalne (Czechy), Euroregion Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Klodzkiej – Euroregion Glacensis (Czechy) [*Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT)*..., 2016].

W Unii Europejskiej trwają prace nad uruchomieniem około 12 nowych ugrupowań [<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/welcome.aspx>, data wejścia: 20.10.2016]. Większość EUWT została powołana na czas nieokreślony, choć zdarzają się wyjątki. Najbardziej intensywna (formalnie) współpraca w ramach EUWT istnieje między podmiotami z Węgier i Słowacji oraz podmiotami z Francji i Hiszpanii [*Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT)*..., 2016].

W Polsce proces powstawania EUWT rozpoczął się ostrożnie, z pewną rezerwą, tym niemniej już trwa. Tymczasem już dość rozwinięta praktyka zachodnia w zakresie powstawania i działania EUWT ujawniła potrzebę zmian. W rezultacie wydano rozporządzenie zmieniające treść pierwotnego rozporządzenia o tworzeniu takich EUWT. Szkoda, że polski wkład w tę legislację okazał się głównie formalny. Szczególnie razi, że EUWT przewidziano wyłącznie dla relacji transgranicznych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, a udział podmiotów z państw trzecich przewidziano jako wariant fakultatywny, na zasadzie dopraszania. Formuła ta zrozumiała i wystarczająca na unijnym Zachodzie, w Centrum i większości Południa wydaje się niewystarczająca na unijnej flance wschodniej. Doskonałym tego przykładem są choćby uwarunkowania długiej granicy wschodniej Polski, gdzie jedynie niewielki jej fragment (PL-LT) ma charakter granicy wewnętrznej Unii Europejskiej. Co prawda, nie można wykluczyć tu wa-

riantów kombinowanych, ale konieczność udziału partnerów z państw członkowskich Unii Europejskiej czyni podmioty polskie i ich partnerów z państw trzecich „zakładnikami” formuły EUWT.

5. Potencjalne zastosowanie formuły EUWT na pograniczu polsko-litewskim

Na granicy polsko-litewskiej oraz pobliskich odcinkach granicy polsko-białoruskiej i polsko-rosyjskiej istnieją udane i rozwojowe obszary współpracy transgranicznej, dla których EUWT mogłoby stanowić naturalne wzmocnienie organizacyjne. Przykłady obszarów, które potencjalnie nadawałyby się do współpracy w ramach EUWT w relacjach z podmiotami z państw trzecich, lokalizują się częściowo w województwie podlaskim. Można tu wymienić chociażby dość oczywisty Euroregion „Niemen”, ale także Puszcę Białowieską, gdzie potrzeba współpracy polsko-białoruskiej jest bezsprzeczna, a jej dotychczasowe formy (Euroregion „Puszcza Białowieska” i miejsce na liście Światowego Dziedzictwa UNESCO) nie mają wystarczającego umocowania prawnego, aby realizować zrównoważony rozwój tego bezcennego obszaru przyrodniczego, choćby przez pozyskiwanie znacznych środków finansowych i ich dystrybucję w postaci projektów parasolowych. Z kolei, transgranicznym fenomenem mógłby stać się związek miast bliźniaczych Białegostoku i Grodna (dotychczas współpracujących jedynie bilateralnie), gdyby mogły one wspólnie stworzyć EUWT i wykorzystywać je do optymalizacji rozwoju. Dzięki temu poszczególne podmioty, połączone problemami, których nie da się zamknąć w ściśle wytyczonych na mapie granicach, mogłyby podjąć realną próbę zniwelowania negatywnych skutków swego peryferyjnego położenia.

Wydaje się, że „głównym graczem” na wskazanym obszarze jest województwo podlaskie. Przylega ono do całości krótkiej granicy polsko-litewskiej, jak również do znacznego odcinka dużo dłuższej granicy z Białorusią, a ponadto sąsiaduje (na zasadzie polsko-litewsko-rosyjskiego „trójstyku”) z nieodległym Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Po polskiej i litewskiej stronie granicy wewnętrznej Unii Europejskiej znajdują się niezamożne obszary. Próbując spojrzeć na pogranicze polsko-litewskie całościowo, należy zaakcentować, że Litwa jest małym państwem, a na pewno znacznie mniejszym od Polski. Z drugiej strony zamieszkuje tam znacznie większa liczba przedstawicieli polskiej mniejszości, niż przedstawicieli litewskiej mniejszości w Polsce. Istniejąca współpraca transgraniczna zarówno polsko-litewska, jak i z udziałem wskazanych wyżej państw trzecich została ujęta przede wszystkim w ramach Euroregionu „Niemen”.

Porozumienie o utworzeniu związku transgranicznego Euroregion „Niemen” podpisano w Augustowie 6 czerwca 1997 roku na poziomie rządowym między przedstawicielami: ówczesnego województwa suwalskiego, Obwodem Grodzieńskim Republiki Białoruś oraz litewskimi powiatami Alytus i Mariampol. Z czasem do euroregionu przystąpiły inne regiony. Celem owego porozumienia jest: *tworzenie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego i współpracy naukowo-kulturalnej na obszarach przygranicznych sąsiadujących państw* [Porozumienia o utworzeniu związku transgranicznego..., 1997, par. 2, pkt. 1]. Dotychczasowa współpraca Polski i Litwy w ramach euroregionu polegała głównie na rea-

lizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Jedynie w pobeżny sposób i w wąskim wymiarze doprowadziła ona do optymalizacji warunków rozwoju i współpracy między samorządami na obszarze transgranicznym.

Czy powstanie EUWT na pograniczu polsko-litewskim? Pytanie to nie jest bynajmniej retoryczne, albowiem istnieje Euroregion „Niemen”, są zdeterminowani partnerzy, a właściwe działania w tym zakresie podjęto. Autorzy włączyli się w pracę na rzecz utworzenia polsko-litewskiego EUWT¹. Wydaje się, że w sytuacji, gdy formuła euroregionalna wyczerpała się, Unia Europejska proponuje nową formę współpracy i oferuje jednocześnie dostępność środków finansowych, które mogą być tu wykorzystane, a potrzebą chwili staje się skuteczne uruchomienie nowego bytu organizacyjnego. Co do tego zasadniczo nie zgłasza się wątpliwości. Problemy dotyczą kwestii praktycznych. Szczególnie dyskusyjna stała się kwestia siedziby przyszłego EUWT. W naturalny sposób strona polska dąży do ulokowania siedziby w Polsce (podaje się propozycję Suwałk), a strona litewska chce siedziby na swoim terytorium (propozycja Alytusa). Nie jest tak bez powodu. Chodzi tu o (spodziewaną) przyszłą przewagę instytucjonalną podmiotów z państwa posiadającego na swoim terytorium siedzibę EUWT, co ułatwiłoby członkom ugrupowania: dostosowanie się do funkcjonowania tego podmiotu, rozstrzyganie sporów według znanego im prawa krajowego, wywieranie wpływów nieformalnych na działanie EUWT, a także zwiększenie możliwości kontroli jego funkcjonowania [Grosse, 2011, s. 14]. Zapewne stronę polską czeka odpowiedni kompromis. Ożywioną dyskusję budzi kwestia włączenia do polsko-litewskiego EUWT partnera z państwa trzeciego. Wszak mamy sąsiada, z którym województwo podlaskie łączy wiele wspólnego – Białoruś, a konkretnie rejon grodzieński. Mamy również w pobliżu Obwód Kaliningradzki. Te naturalne wyzwania komplikuje fakt, że w ostatnim czasie stosunki polityczne między Polską a Białorusią pogorszyły się, a relacje z Rosją są w poważnym kryzysie. Zarysowana wiązka okoliczności powoduje, że pozornie oczywista sprawa uruchomienia EUWT na północno-wschodnim pograniczu Polski obrasta kontrowersjami. Celem lepszego zobrazowania tego stanu rzeczy autorzy proponują poniższą analizę SWOT.

¹ Są nimi: praca dyplomowa Wojciecha Zonia pt.: *Perspektywa utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej na obszarze Euroregionu „Niemen”*, której promotorem był Maciej Perkowski; wspólna opinia dla Euroregionu „Niemen” w zakresie ugrupowania; promowanie idei polsko-litewskiego EUWT z możliwością rozszerzenia o państwa trzecie przez Macieja Perkowskiego, jako doradcę strategicznego Marszałka Województwa Podlaskiego do spraw funduszy europejskich, współpracy z zagranicą oraz współpracy sektorowej, a jednocześnie Pełnomocnika Rektora Uniwersytetu w Białymstoku do spraw EUWT; prace przygotowawcze na rzecz uruchomienia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej Polska Wschodnia oraz Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej Puszcza Białowieńska w ramach zespołu roboczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego pod kierownictwem Macieja Perkowskiego.

TABELA 1.

Analiza SWOT dotycząca perspektyw powstania polsko-litewskiego EUWT

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> – korzystne i wyjątkowe położenie transgraniczne – istnieje współpraca polsko-litewska oraz z państwami trzecimi – funkcjonowanie Euroregionu „Niemen” i realizowanie umów bilateralnych o współpracy – możliwość dokooptowania podmiotów z państw trzecich (szczególnie ze względu na rejon grodzieński) – dobra współpraca polskich i litewskich szkół wyższych – dobra współpraca samorządów – korzystne założenia perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 oraz prawdopodobnie późniejszych ram finansowych – obszar województwa podlaskiego i Litwy stanowiący część zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz relacje z państwami trzecimi są istotne z punktu widzenia całej Unii Europejskiej i jej polityki 	<ul style="list-style-type: none"> – nierozwiązane kwestie sporne Polski i Litwy (kompleks niższości Litwy i wyższości Polski, polityka wobec mniejszości narodowych) skutkujące schłodzeniem relacji – niezamężność partnerów – nowość koncepcji EUWT skutkująca brakiem dobrych praktyk – impas w kwestii ulokowania siedziby ugrupowania – każda ze stron chciałaby mieć siedzibę na terytorium swojego państwa – dotychczasowe niewykształcenie twardej infrastruktury funkcjonalnej – współpraca w ramach Euroregionu „Niemen” na zasadzie „od projektu do projektu” – formuła solidarnej odpowiedzialności partnerów w większości projektów transgranicznych (co rodzi niekiedy dramatyczne skutki, jak w relacji gimny Płaska z litewską Łazdijaj) – brak efektywnego forum rozstrzygania sporów wynikłych ze współpracy transgranicznej
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> – nowe środki finansowe Unii Europejskiej – przygotowanie do ograniczenia dostępności „łatwych” środków Unii Europejskiej na rzecz funduszy, które trzeba zdobywać konkursowo – wyczerpanie formuły euroregionów – wzmocnienie samorządów dzięki obecności: regionów, szkół wyższych, organizacji pozarządowych – obecność państw trzecich w EUWT – wyjątkowa cecha skutkująca większą ilością programów transgranicznych możliwych do realizacji – obawa przed agresją Rosji skutkująca chęcią wzmocnienia współpracy polsko-litewskiej 	<ul style="list-style-type: none"> – brak poprawy stosunków polsko-litewskich – brak chęci przystąpienia do polsko-litewskiego ugrupowania podmiotów z państw trzecich, np. z uwagi na pogorszone relacje międzypaństwowe – złe zaplanowanie EUWT – może stać się formułą partykularną, nieskutecznie realizującą cele, do jakich je powołano – osłabienie Euroregionu „Niemen”, brak naturalnego zapалу do działania – skupienie się samorządów na pozyskiwaniu łatwo dostępnych środków z regionalnych programów operacyjnych skutkujące brakiem chęci do włączenia się w prace nad uruchomieniem EUWT – brak wizji

Źródło: opracowanie własne.

6. Podsumowanie

Wydaje się, że EUWT na pograniczu polsko-litewskim ma większe szanse na to, by zostać uruchomione. Ważne, by spełniając cele Unii Europejskiej, rozwinęło obszar pogranicza. Jest to przedsięwzięcie poważne i wymagające zwiększonych starań. Autorzy deklarują podejmowanie wysiłków na rzecz uruchomienia polsko-litewskiego EUWT, co najmniej z udziałem regionu grodzieńskiego. Nie należy również zamykać drogi podmiotom z Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, ale biorąc pod uwagę wszelkie uwarunkowania geopolityczne i prawne – ich udział wydaje się mało prawdopodobny. Wydaje się także że liderem ugrupowania powinno być województwo podlaskie (jako partner o największym potencjale), w związku z czym siedziba EUWT powinna znajdować się w Polsce. Jednocześnie autorzy rekomendują aktywny udział Uniwersytetu w Białymstoku ze względu na jego potencjał i osiągnięcia w zakresie współpracy naukowej ze Wschodem (zwłaszcza Sieć Uniwersytetów Pogranicza). Aby w pełni przygotować solidny grunt do współpracy w ramach ugrupowania, należy uwzględnić w konwencji i w statucie EUWT jasną formułę rozstrzygnięcia potencjalnych sporów – tutaj autorzy proponują zapis na Wschodni Sąd Arbitrażowy, z siedzibą w Białymstoku, który ma specjalizować się m.in. w rozstrzygnięciu sporów z uwzględnieniem położenia transgranicznego. Polsko-litewskie EUWT nie powinno zastąpić Euroregionu „Niemen”, a jedynie go „inkorporować”. Ważne, aby obejmowało swoim działaniem takie obszary, jak: ekonomia, edukacja i ekologia. Jedynie przemyślana i dobrze zaplanowana formuła współpracy może przyczynić się do rozwoju polsko-litewskiego obszaru transgranicznego, bez względu na dostępność środków finansowych z Unii Europejskiej.

Wkład autorów w powstanie artykułu

dr hab. Maciej Perkowski, prof. UwB – opracowanie koncepcji badań, założeń i opracowanie metod, współudział w przeprowadzeniu badań i opracowaniu wyników oraz w opracowaniu części teoretycznej – 60%

Wojciech Zoń – zebranie danych, współudział w przeprowadzeniu badań i opracowaniu wyników oraz w opracowaniu części teoretycznej – 40%

Literatura

- Cucu A.A., 2011, *Enhancing the Performance of Cross Border Cooperation Governance through Legal Community Instruments: the Case of the European Group of Territorial Co*, „Euro-limes”, no. 3.
- Czarnow S., 1999, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Decoville A., Durand F., Sohn Ch., Walther O., 2013, *Comparing Cross-border Metropolitan Integration in Europe: Towards a Functional Typology*, „Journal of Borderlands Studies”, no. 28.

- <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/welcome.aspx> (data wejścia: 20.10.2016).
- Dolzbłasz S., Raczyk A., 2010, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi*, Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 roku.
- Greta M., Tomczak-Woźniak E., 2013, *Problem spójności w nowej polityce regionalnej UE na lata 2014-2020*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4.
- Grosse T.G., 2011, *Uwarunkowania wykorzystania nowego europejskiego instrumentu prawnego i rozwojowego – Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w polityce spójności UE w nowej perspektywie finansowej 2014-2020*, „Opinie i Ekspertyzy”, nr 171.
- Jabłońska A., Hryniewicka W., 2010, *Projekt europejski jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, M. Perkowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Kment M., 2012, *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit*, „Die Verwaltung”, nr 45.
- Nadalutti E., 2013, *Does the ‘European Grouping of Territorial Co-operation’ Promote Multi-level Governance within the European Union?*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 51, no. 4.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT)*, Dz. Urz. UE C 255/76 z 14 października 2005 roku.
- Palmowski, T., 2001, *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej*, [w:] *Regiony graniczne w procesie integracji europejskiej. Doświadczenia i perspektywy rozwoju*, E. Urbańczyk (red.), Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Pechstein M., Deja M., 2011, *Was ist und wie funktioniert ein EVTZ?*, “Europarecht”, nr 46.
- Porozumienie o utworzeniu związku transgranicznego „Euroregion Niemen” podpisane 6 czerwca 1997 roku w Augustowie (Polska)* – w zasobach autorów.
- Prokkola E.K., Zimmerbauer K., Jakola F., 2015, *Performance of regional identity in the implementation of European cross-border initiatives*, “European Urban and Regional Studies”, nr 22.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie roli „Euroregionów” w procesie rozwoju polityki regionalnej*, Dz. Urz. UE C/285 E/71 z 22 listopada 2006 roku.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, Dz. Urz. UE L 210/19 z 31 lipca 2006 roku.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 roku w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej*, Dz. U. 2016, nr 0, poz. 199.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku*

- w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania*, Dz. Urz. UE L347/303 z 20 grudnia 2013 roku.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)*, Dz. Urz. UE L 177/6 z 4 lipca 2008 roku.
- Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 6 lipca 2005 roku w celu przyjęcia rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, Dz. Urz. UE C 157 E/308 z 6 lipca 2006 roku.
- Szadkowska E., 2010, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawnno-ekonomiczne*, M. Perkowski (red.), Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, Dz. U. 2008, Nr 218, poz. 1390 ze zm.
- Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczące art. 1 ust. 9 rozporządzenia w sprawie EUWT*, Dz. Urz. UE L 347/318 z 20 grudnia 2013 roku.
- Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) mających siedzibę na terytorium RP*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, <http://www.ms.gov.pl/resource/ae9ef1e2-e263-4631-a42f-be53ab7f6f95:JCR> (data wejścia: 20.10.2016).
- Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT), których utworzenie zgłoszono Komitetowi Regionów Unii Europejskiej zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady*, Bruksela, stan na 1 lipca 2016 roku, <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2016-04572-00-01-tcd-tra-pl.docx> (data wejścia: 20.10.2016).