

Zapewnienie skuteczności unijnych rozporządzeń w prawie krajowym na przykładzie polskich regulacji o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej

Wstęp

Od akcesji Polski do Unii Europejskiej upłynęło już ponad dwanaście lat. W tym czasie (oraz w okresie bezpośrednio go poprzedzającym, tj. po transformacji ustrojowej, przygotowując się do wejścia w struktury UE) mieliśmy do czynienia ze zmianami, które „dokonywały się w wielu aspektach: instytucjonalnym, otoczenia politycznego i kulturowego procesów prawodawczych, zmian procedury tworzenia prawa i reguł wyznaczających treść prawa oraz w płaszczyźnie samej treści obowiązujących norm”¹. Wydaje się, że monocentryczny porządek prawny „zastępowany jest przez model multicentryczny, w którym różne centra decyzyjne mogą w wiążący sposób wypełniać swoim działaniem tę samą przestrzeń prawną, opierając się na zasadzie podziału kompetencji *quoad usum*”². Model ten może skutkować „iskrzeniem” i kontrowersjami w tematyce pierwszeństwa (zwłaszcza bezwzględnego) stosowania prawa, co wynika z podwójnego, czy nawet potrójnego charakteru niektórych przepisów - jako prawa krajowego i międzynarodowego (EKPC³), czy wręcz międzynarodowego, wspólnotowego i krajowego zarazem (traktaty założycielskie i umowy je modyfikujące)”⁴.

Pomimo mechanizmów zapobiegających powielaniu a nawet sprzeczności rozwiązań prawnych, jakie zastosowano między systemem prawa Unii Europejskiej a krajowymi porządkami prawnymi, w dalszym

* Student IV roku Prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad - sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 111.

² S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 122.

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Europejska konwencja praw człowieka) – przyp. aut.

⁴ A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 46.

ciągu dochodzi do kolizji norm, co utrudnia zapewnianie jednolitości stosowania prawa w UE⁵. Warto przeanalizować, jak w tym kontekście wygląda kwestia regulacji o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej (EUWT) w prawie unijnym (za pomocą rozporządzenia) i prawie polskim (za pomocą ustawy). Na tym przykładzie zostanie omówiona kwestia zapewnienia skuteczności unijnych rozporządzeń w prawie krajowym. Autor przedstawi zagadnienia związane z charakterem rozporządzeń UE, koncepcją Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej oraz dokona oceny stosowania rozporządzeń unijnych w Polsce na przykładzie krajowych regulacji o EUWT. W pracy zastosowano metodę dogmatyczną i porównawczą.

Charakter rozporządzeń unijnych

Generalnie, na źródła prawa Unii Europejskiej składają się: akty prawa pierwotnego, umowy międzynarodowe UE, akty prawa wtórnego, ogólne zasady prawa i akty powiązane z prawem UE. Rozporządzenia unijne są jedną z form aktów prawa wtórnego (które jest tworzone przez instytucje unijne na podstawie prawa pierwotnego). Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże

⁵ Jak podaje Komisja Europejska w raporcie dotyczącym kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej za 2015 r., liczba nowych skarg przeciwko Polsce zmniejszyła się nieznacznie w porównaniu do rekordu z roku 2013, a liczba nowych spraw EU Pilot ciągle spada od 2011 r. Liczba postępowań w sprawie uchybienia będących w toku pozostaje na tym samym poziomie. Liczba nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji stale rośnie, nie przekracza jednak połowy poziomu z 2011 r.; zob. *Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej. Sprawozdanie roczne za 2015 r. – Polska*, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/country_sheet_pl_pl.pdf [10.11.2016], s. 1.

w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”⁶.

Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje mogą zostać przyjęte w drodze zwykłej procedury ustawodawczej (z inicjatywy Komisji Europejskiej) lub specjalnej procedury ustawodawczej (z inicjatywy grupy Państw Członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Stanowi o tym art. 289 TFUE⁷. Natomiast zgodnie z art. 297 ust. 1 akapit 2 i ust. 2 akapit 2. TFUE, są one „publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji”⁸. Rozporządzenia unijne są wiążące oraz mogą mieć charakter ustawodawczy (delegowany) lub nieustawodawczy (wykonawczy). Mają one na celu ujednolicenie prawa UE. Określenie „zasięg ogólny” (art. 288 akapit 2 TFUE) oznacza to, że mogą one dotyczyć działania instytucji i organów zarówno UE, jak i państw członkowskich, a także podmiotów prywatnych (osób fizycznych i prawnych), tworząc prawa lub obowiązki. Z chwilą wejścia w życie rozporządzenia stanowią część prawa krajowego każdego z państw członkowskich UE.

W orzeczeniu w sprawie *Aministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simenthal SpA* z 1978 r., stwierdzono, że bezpośrednie stosowanie prawa unijnego oznacza, że „normy prawa wspólnotowego winny wywierać w całości właściwe im skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres obowiązywania; że w związku z tym przepisy te stanowią bezpośrednie źródło praw i obowiązków wszystkich podmiotów, których dotyczą, zarówno państw członkowskich, jak i jednostek, będących stronami stosunków prawnych podlegających prawu wspólnotowemu; że skuteczność ta dotyczy również każdego sądu, który w ramach swoich kompetencji ma za zadanie, jako organ państwa członkowskiego, ochronę uprawnień

⁶ Art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326, 26/10/2012, wersja skonsolidowana).

⁷ Ibidem, art. 289.

⁸ Ibidem, art. 297 i art. 298. Ogłoszenie powinno nastąpić w oficjalnej wersji językowej każdego z języków urzędowych UE – zob. sprawa C-161/06 *Skoma-Lux sro vs. Celní ředitelství Olomouc* (ECLI:EU:C:2007:773).

wynikających dla jednostek z prawa wspólnotowego”⁹. Rozporządzenie unijne jest stosowane bezpośrednio, co oznacza, że nie można uzależniać jego obowiązywania od wydania aktu prawa krajowego, czyli „przeniesienia go do porządku prawnego państwa członkowskiego, by obowiązywał on na terytorium tego państwa”¹⁰. Mało tego – jedynie w rozporządzeniu można zezwolić na rozszerzenie albo ograniczenie jego zakresu za pomocą aktów prawa krajowego¹¹, a państwa członkowskie mają obowiązek przyjąć „wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii”¹². Nie daje to jednak państwom członkowskim upoważnienia do tego, by uzależniać obowiązywanie danego rozporządzenia od jego wprowadzenia za pomocą krajowych aktów prawnych¹³. W sprawach wątpliwych sądy powinny kierować się zasadą pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przed prawem krajowym i w przypadku kolizji norm – stosować przepisy unijne¹⁴. Koresponduje to z unijną zasadą jednolitości (spójności), zgodnie z którą „prawo unijne winno być jednolite i w całości stosowane w państwach członkowskich. Z zasady tej wypływa też obowiązek eliminowania z prawa wewnętrznego państw członkowskich wszelkich norm kolidujących z normami prawa unijnego”¹⁵.

Jednym z przykładów rozporządzeń unijnych jest Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, na podstawie którego umożliwiono zakładanie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT). Aby umożliwić tworzenie EUWT,

⁹ Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SA* (ECLI:EU:C:1978:49).

¹⁰ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Białystok 2005, s. 118.

¹¹ K.D. Borchardt, *The ABC of European Union Law*, Luksemburg 2010, s. 88-89.

¹² Art. 291 ust. 1. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zob. wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-403/98 *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl vs. Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale no. 24 della Sardegna and Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT)* (ECLI:EU:C:2001:6).

¹³ Byłoby niezgodne z zasadą bezpośredniej skuteczności – zob. wyrok z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 *Fratelli Variola Spa vs. Amministrazione delle finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1973:101).

¹⁴ Zob. Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SA* (ECLI:EU:C:1978:49). Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006, s. I-255

¹⁵ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska...*, op. cit., s. 120.

przyznano państwom członkowskim UE możliwość uregulowania niektórych aspektów tego procesu w prawie krajowym. Warto przeanalizować, jak Polska wywiązała się z tego obowiązku, jednak należy najpierw wyjaśnić, do czego takie ugrupowania służą i na podstawie jakich dokładnie przepisów działają.

Koncepcja Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)

Koncepcja Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej nierozzerwalnie wiąże się ze współpracą ponad granicami. Współpraca transgraniczna ewoluowała w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Początkowo opierała się na formule euroregionów. Ideą ich powstania i funkcjonowania „było zbliżenie społeczności skłóconych ze sobą z przyczyn politycznych lub narodowościowych. Możliwość przeciwdziałania problemom, które występowały w sąsiadujących regionach miała się przyczyniać do przełamywania obyczajowych barier, a nawet historycznych podziałów czy wzajemnej wrogości”¹⁶. Generalnie do celów działania euroregionów można zaliczyć: współpracę gospodarczą, promocję kultury regionalnej i turystyki nadgranicznej, ochronę środowiska, działalność kulturalno-edukacyjną, umacnianie kontaktów z państwami sąsiednimi, a także szukanie i wdrażanie nowych możliwości i form współpracy¹⁷. Nie jest to jednak forma doskonała. Euroregiony są obsługiwane przez specjalnie powołane do tego stowarzyszenia ze względu na to, że nie posiadają osobowości prawnej. Jest to ich największa wada, gdyż nie mając podmiotowości euroregion sam w sobie nie może być podmiotem praw i obowiązków. Unia Europejska zdecydowała się na stworzenie podmiotu umocowanego w prawie unijnym, który mógłby zastąpić euroregiony. Tak powstała koncepcja Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej.

¹⁶ P. Okuń, *Euroregiony a niektóre aspekty współpracy transgranicznej w Polsce*, [w:] *Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej*, J. Sikorski (red.), Białystok 2005, s. 191.

¹⁷ A. Baran, *Prawne i społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na przykładzie Euroregionu Niemen*, [w:] *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, A. Stasiak (red.), Białystok 2002, s. 190; por.: W. Maledowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 45.

EUWT ma za zadanie ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między jego członkami w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej¹⁸. Komitet Regionów nazywa go „wielopoziomową platformą zarządzającą, która umożliwia władzom różnych szczebli i posiadającym różne kompetencje wspólne działanie i dostosowanie się do potrzeb każdego z regionów”¹⁹. EUWT stanowi „typ korporacyjny osoby prawnej, zbliżony do stowarzyszenia, nabywający osobowość prawną z chwilą wpisu do Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej”²⁰. W państwie członkowskim UE, gdzie znajduje się siedziba, „ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego”²¹.

W skład ugrupowań mogą wchodzić:

- a) „państwa członkowskie 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.

¹⁸ Art. 1 ust. 2. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006 z późn. zm.). Por. R. Kuligowski, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 47.

¹⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – *Wzmocnienie współpracy transgranicznej: czy potrzebne są lepsze ramy regulacyjne?* (Dz. Urz. UE C 423/02 z 17.12.2015 r.), s. 2.

²⁰ Art. 84a. *Zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy*, [w:] K. Bandarzewski et al., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexPolonica nr 8175265.

²¹ Art. 1 ust. 4. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006 z późn. zm.).

- 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. 3a²².

Możliwe jest także przystąpienie do EUWT stowarzyszeń, w skład których wchodzi podmioty należące do jednej lub kilku z wymienionych wyżej kategorii. Bardzo istotna jest możliwość członkostwa w EUWT podmiotów z państw trzecich (spoza UE) albo krajów lub terytoriów zamorskich²³. Obecnie istnieją 63 ugrupowania w całej Unii Europejskiej, w tym 4 w Polsce²⁴.

EUWT działa głównie w oparciu o wspomniane już wcześniej Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej²⁵ – zmienione i uzupełnione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania²⁶ – oraz przepisy prawa krajowego danego państwa członkowskiego. W Polsce funkcjonują przede wszystkim w oparciu o Ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej²⁷ oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich

²² Art. 3 ust. 1. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., op. cit.

²³ Ibidem, art. 3 ust. 1 oraz art. 3a.

²⁴ Zob.: 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, 1 lipca 2016 r., COR-2016-04572-00-01-TCD-TRA (PL), tryb dostępu: <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2016-04572-00-01-tcd-tra-pl.docx> [12.11.2016]; Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) mających siedzibę na terytorium RP, tryb dostępu: <https://www.msz.gov.pl/resource/ae9ef1e2-e263-4631-a42f-be53ab7f6f95:JCR> [12.11.2016].

²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006..., op. cit.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. 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 r.).

²⁷ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.).

Ugrupowań Współpracy Terytorialnej²⁸. Ponadto każde ugrupowanie działa w oparciu o konwencję zawartą jednogłośnie przez jego członków oraz wypracowany na jej podstawie statut²⁹.

Stosowanie rozporządzeń unijnych w Polsce na przykładzie krajowych regulacji o EUWT

Jak już wspomniano wcześniej, rozporządzenia unijne są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE, a ich zakres może być ograniczony jedynie przez wyraźne upoważnienie zawarte w danym rozporządzeniu. Aby możliwe było bezpośrednie stosowanie rozporządzenia 1082/2006 we wszystkich państwach członkowskich UE, wskazano w nim te obszary, które powinny (lub mogą) zostać uregulowane w prawie krajowym. Na potrzeby niniejszego artykułu skupiono się na kilku wybranych przepisach ww. rozporządzenia.

Zgodnie z artykułem 4 ust. 3 *in fine* rozporządzenia 1082/2006: „Przy podejmowaniu decyzji o uczestnictwie przyszłego członka w EUWT państwa członkowskie mogą stosować przepisy krajowe”. Polski ustawodawca skorzystał z tej możliwości, uszczegóławiając cały proces w ustawie z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej³⁰. Warto jednak przytoczyć art. 3 tejże ustawy, zgodnie z którym: „W sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu 1082/2006 oraz w ustawie do ugrupowania stosuje się odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach”. Z jednej strony ustawodawca przypomina o regulacjach unijnych dotyczących EUWT, wskazując również na właściwość ustawy o EUWT w tym względzie, a z drugiej strony – w razie braku bezpośredniego uregulowania tej materii w tych aktach – przepisów o stowarzyszeniach. Katalog aktów prawnych dotyczących stowarzyszeń jest tu otwarty (i nie ograniczony do jednego tylko rodzaju aktów prawnych), choć jej ograniczenie faktycznie stanowi szczegółowość materii

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (Dz.U. 2016 poz. 199).

²⁹ Art. 2 ust. 1. wprowadzony na mocy art. 1. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013..., op. cit.

³⁰ Szerzej: W. Zoń, *Kompetencje władzy wykonawczej wobec Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z perspektywy Polski*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20/B, s. 479-483.

uregulowanej w rozporządzeniu 1082/2006 i ustawie o EUWT. Jako że praktyka działania ugrupowań w Polsce jest dość skromna, to w tej chwili trudno wskazać takie obszary, gdzie stosuje się (lub powinno stosować) przepisy o stowarzyszeniach. Można jednak przypuszczać, że chociażby w przypadku likwidacji EUWT, o której mowa w art. 21a. ust. 1 oraz art. 22 ustawy o EUWT, zastosowanie (odpowiednio) będą miały przepisy rozdziału 5 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³¹.

Artykuł 4 ust. 4. rozporządzenia 1082/2006 stanowi, że: „Państwa członkowskie wskazują organy właściwe do otrzymywania powiadomień i dokumentów określonych w ust. 2”. Zgodnie z ust. 2 „Każdy z przyszłych członków: a) powiadamia państwo członkowskie, zgodnie z prawem którego został utworzony, o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT; oraz b) przesyła temu państwu członkowskiemu kopię proponowanej konwencji i statutu, o których mowa w art. 8 i 9”. W Polsce organem tym jest minister właściwy do spraw zagranicznych. Można to wywnioskować przede wszystkim z art. 6 ust. 1 i 7 ustawy o EUWT. Minister ten wydaje (w uzgodnieniu z innymi ministrami) decyzję o wyrażeniu zgody na przystąpienie do ugrupowania podmiotów wskazanych w tym artykule, a każda decyzja musi się opierać na właściwej dokumentacji. Choć nie wyrażono tego wprost, to właśnie w ust. 7 tego artykułu można przeczytać, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji „do dokumentów sporządzonych w języku obcym załącza się ich poświadczone tłumaczenie na język polski”. Jedynie w przypadku, gdy członkiem ugrupowania ma być Polska lub organ administracji rządowej, właściwym organem będzie Rada Ministrów, która podejmuje właściwą uchwałę w tej sprawie (art. 4 ustawy o EUWT). W kwestii właściwości ministra spraw zagranicznych nie bez znaczenia jest również art. 7 ust. 2 ustawy o EUWT (w związku z art. 8-15), który stanowi, że rejestr ugrupowań mających siedzibę statutową na terytorium Polski prowadzi minister właściwy do spraw zagranicznych. W art. 9 ust. 2 ustawy o EUWT wymieniono dokumenty, które osoba upoważniona przez członków ugrupowania musi złożyć wraz ze zgłoszeniem do rejestru – wśród nich wskazano konwencję i statut, o których mowa w art. 4 ust. 2 lit. b) w związku z art. 8 i 9 rozporządzenia 1082/2006. Ponadto zgodnie z art. 20 ustawy o EUWT minister właściwy

³¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j., Dz. U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.).

do spraw zagranicznych jest organem nadzorującym ugrupowania mające siedzibę statutową w Polsce oraz członkostwo podmiotów działających na podstawie prawa polskiego w ugrupowaniach poza Rzeczpospolitą Polską.

W art. 6 ust. 1 rozporządzenia 1082/2006 określono ogólne warunki dotyczące kontroli zarządzania funduszami publicznymi przez EUWT, obligując państwa członkowskie, na terenie których ugrupowanie ma swoją siedzibę statutową, do wyznaczenia właściwego organu do realizacji tego zadania przed udzieleniem zgody na uczestnictwo w EUWT. Natomiast zgodnie z ust. 2 „W przypadku gdy wymaga tego ustawodawstwo krajowe innych zainteresowanych państw członkowskich, organy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, dokonują uzgodnień z odpowiednimi organami innych zainteresowanych państw członkowskich w celu przeprowadzenia przez nie kontroli na ich terytorium w odniesieniu do działań EUWT wykonywanych w tych państwach członkowskich oraz w celu wymiany wszystkich właściwych informacji”. Jednak polski ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie wprost tych kwestii – zgodnie z art. 17 ustawy o EUWT „Kontrola zarządzania środkami publicznymi ugrupowania jest wykonywana na podstawie odrębnych przepisów”, ale rachunkowość (jak stanowi art. 18 ustawy o EUWT) ugrupowanie prowadzi w oparciu o Ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³².

Artykuł 7 ust. 3. rozporządzenia 1082/2006 stanowi, że „Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres zadań, które EUWT mogą wykonywać bez wsparcia finansowego Unii. Nie naruszając art. 13, państwa członkowskie nie mogą jednak wyłączyć zadań, które dotyczą priorytetów inwestycyjnych, o których mowa w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 (1)”. W Polsce skorzystano z możliwości, jaką przyznał powyższy artykuł, i ograniczono ten zakres – zgodnie z art. 16 ustawy o EUWT „Bez finansowego wkładu ze strony Unii Europejskiej ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może wykonywać działania jedynie w zakresie określonym w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju

³² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

Regionalnego w ramach celu <<Europejska współpraca terytorialna>> (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 259).”

Jeśli chodzi o kwestię odpowiedzialności ugrupowania za zobowiązania, to warto zwrócić uwagę na art. 12 ust. 2a. akapit 1 rozporządzenia 1082/2006: „Jeżeli odpowiedzialność przynajmniej jednego członka EUWT z państwa członkowskiego jest ograniczona na mocy prawa krajowego, któremu podlega, pozostali członkowie mogą także ograniczyć swoją odpowiedzialność w konwencji, jeżeli pozwala im na to prawo krajowe wdrażające niniejsze rozporządzenie.” Polski ustawodawca w art. 19 ust. 1 i 2 stanowi wprost, że Skarb Państwa (w kwestii odpowiedzialności za Rzeczpospolitą), jednostki samorządu terytorialnego, państwowe osoby prawne oraz samorządowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego są członkiem. Nie ma jednocześnie zakazu ograniczenia odpowiedzialności w konwencji pozostałych członków. Polska jednak nie wymaga ubezpieczenia się od ryzyka, które może nieść działalność EUWT, pomimo tego, że umożliwia to art. 12 ust. 2a. akapit 4 rozporządzenia 1082/2006. Przyjęte w Polsce rozwiązanie sprzyja ograniczeniu kosztów działalności ugrupowań ze względu na brak kosztów ubezpieczenia, ale może stanowić poważny problem w sytuacjach spornych. Nie wzmacnia to również zaufania do EUWT, co jest szczególnie ważne w przypadku wykonywania zadań publicznych, które mogą być mu powierzone. Aktualnie wszystkie ugrupowania mające siedzibę statutową w Polsce mają ograniczoną odpowiedzialność – nie są jednak znane dane odnośnie ubezpieczeń (które – w świetle ww. polskich regulacji – są obecnie dobrowolne).

EUWT powinny przyczyniać się do intensyfikacji współpracy transgranicznej. Ich efektywność zależy od właściwego stosowania przepisów unijnych i prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. W przypadku Polski nie można wskazać sprzeczności przepisów prawa krajowego z prawem unijnym – przynajmniej w przypadku analizowanej ustawy o EUWT. Jednak dopiero dłuższa działalność ugrupowań pokaże, gdzie są ewentualne braki i sprzeczności w prawie.

Podsumowanie

Globalizacja w ciągu ostatnich kilkunastu lat doprowadziła do szeregu zmian w prawie krajowym i międzynarodowym. Dotyczą one zarówno nowych obszarów, które podlegają regulacji, jak również wzajemnych relacji między różnymi porządkami prawnymi. Jak zauważa Anna Kalisz, „współczesne systemy prawne przypominają konglomerat, w którym znajduje się wiele autonomicznych i niezależnych, choć wzajemnie oddziałujących na siebie centrów decyzyjnych”³³. Jest to widoczne w Unii Europejskiej, gdzie normy prawa unijnego i prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich przenikają się wzajemnie, będąc swoistym „systemem naczyń połączonych”. Idealem jest, gdy – tak jak w systemie naczyń połączonych – możliwe jest uzyskanie stanu równowagi między różnymi porządkami prawnymi. Jednak nie zawsze jest tak, że normy prawne w tak złożonej strukturze, jak Unia Europejska, są komplementarne. W przypadku przepisów dotyczących europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej z perspektywy Polski można odczuć pewien niedosyt – uregulowano to, co było niezbędne dla urzeczywistnienia rozporządzenia 1082/2006, ale w sposób sztywny. Szkoda, bo Polska ma interes w tym, by przepisy dotyczące EUWT były jak najlepsze – szczególnie na potrzeby współpracy transgranicznej z państwami Europy Wschodniej. Obowiązującym przepisom krajowym trudno odmówić technicznej poprawności; brakuje jednak wizji horyzontalnej i kreatywnej, która ustąpiła miejsca schematycznej odtwórczości i odrzuceniu odpowiedzialności.

³³ A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego...*, op. cit., s. 35.