

Wybrane aspekty współpracy
transgranicznej polskich samorządów
w kontekście przemian prawa Unii
Europejskiej

Wydawnictwo Naukowe

Doctrina

Łódź 2016

Recenzent

Prof. nadzw. dr hab. Anna Jurkowska-Zeidler

Uniwersytet Gdański

Redakcja naukowa

Iwona M. Wieczorek

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Uniwersytet Łódzki

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Katedra Pracy i Polityki Społecznej

90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

Małgorzata Ganczar

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katedra Prawa Unii Europejskiej

20-074 Lublin, ul. Spokojna 1

Redakcja językowa

eKorekta24.pl

Opracowanie graficzne

Anastazja Jędrzejewska

Wydane przez Wydawnictwo Naukowe Doctrina

e-mail: wydawnictwo@afinance.pl

Wydanie I

ISBN 978-83-946137-2-3

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2016



Spis treści

Wstęp	5
Iwona Wieczorek, Adam Głąb , Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej	9
Dominik Tyrawa , Współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego w systemie polskiej administracji publicznej	37
Mirosław Karpiuk , Członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej	49
Dorota Wilkowska-Kołąkowska, Monika Zakrzewska , Wpływ systemu europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej (INSPIRE) na procedurę transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć	63
Zygmunt Wiśniewski , Rola organów samorządu terytorialnego w rozwoju energetyki odnawialnej ze szczególnym uwzględnieniem energetyki wiatrowej	85
Maria Pelekh , Ukraiński samorząd terytorialny w obliczu reformy decentralizacji. Szanse i zagrożenia.....	115
Jan Izdebski , Rola administracji publicznej w kreowaniu innowacyjności	131
Marzena Furtak-Niczyporuk, Paulina Jaszcuk , Kilka uwag na temat Euroregionu Bug jako formy współpracy transgranicznej	145
Wojciech Wytrązek , Współpraca transgraniczna w dziedzinie kultury	155
Katarzyna Kułak-Krzysiak , Efektywność współpracy transgranicznej i regionalnej.....	169
Zakończenie.....	183
Bibliografia	187

Wykaz skrótów

- INSPIRE** - Infrastructure for Spatial Information in Europe (Infrastruktura Informacji Przestrzennej w Europie)
- m.p.z.p.** - miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego
- NCBiR** - Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
- NSA** - Naczelny Sąd Administracyjny
- ONZ** - Organizacja Narodów Zjednoczonych
- OZE** - odnawialne źródła energii
- p.b.** - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, Dz. U. z 2010, nr 243, poz. 1623 ze zm.
- p.o.s.** - ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2013, poz. 1232 ze zm.
- p.w.** - ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne, Dz. U. z 2012, poz. 145
- RE** - Rada Europy
- r.e.u.** - rozporządzenia (WE) Nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.Urz.UE. L 210, s. 19 ze zm.
- RM** - Rada Ministrów
- r.p.s.** - 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 Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz.Urz.UE. L 347, s. 259
- t.o.o.s.** - transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko
- u.i.i.p.** - ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, Dz. U. z 2010 r. Nr 76, poz. 489 ze zm.
- u.i.e.z.w.** - ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz. U. z 2016, poz. 961.
- UE** - Unia Europejska
- u.e.u.** - ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz. U. Nr 218, poz. 1390 ze zm.
- u.o.a.n.** - ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1484 ze zm.
- u.o.p.** - ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2009, nr 151, poz. 1220 ze zm.
- u.o.z.e.** - ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii Dz. U. poz. 478 ze zm.
- u.p.e.** - ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz. U. z 2012, poz. 1059 ze zm.
- u.p.z.p.** - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.
- USA** - Stany Zjednoczone Ameryki
- u.s.g.** - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 446
- u.s.p.** - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.
- u.u.i.s.** - z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i ocenach oddziaływania na środowisko tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.
- WSA** - Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Współpraca transgraniczna obejmuje wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego służąc poprawie warunków życiowych przygranicznej ludności. Jest pomostem w procesie jednoczenia się Europy, służąc współżyciu europejskich społeczeństw łącznie z mniejszościami narodowymi. Powinna zaspokajać lokalne problemy codziennego życia mieszkańców terenów pogranicznych między innymi poprzez inicjatywy oddolne, opracowywanie strategii rozwoju lokalnego i regionalnego, a także udział w projektach i programach realizowanych ze środków UE, które służą między innymi przełamywaniu wieloletnich narodowych barier historycznych.

Współpraca transgraniczna może przybrać formę umowy o współpracę pomiędzy sąsiadującymi państwami, a także formę tzw. związku partnerskiego, którego przedmiotem działania jest współpraca dwóch gmin. Do form współpracy transgranicznej należą również euroregiony, których charakter i sposób funkcjonowania sprawia, iż są one uznawane za najbardziej zinstytucjonalizowaną postać współpracy transgranicznej. Współpraca transgraniczna, występująca w formie euroregionów, jest dynamiczną formą budowania sąsiedztwa i zarazem sieci współpracy samorządów lokalnych, które mogą zawierać porozumienia cywilnoprawne, tworzyć związki komunalne, stowarzyszenia i przystępować do międzynarodowych zrzeszeń. Euroregion to model współpracy, który w możliwie największym stopniu urzeczywistnia cele i idee współpracy transgranicznej, a ponadto wpisuje się w proces integracji europejskiej. UE traktuje euroregiony jako jeden z priorytetów współpracy transgranicznej, co wyraża się w środkach finansowych przeznaczanych na wsparcie projektów realizowanych w jej ramach.

Cechy współpracy transgranicznej, skłaniają do uznania jej za szczególny przypadek współpracy międzynarodowej, należy jednak wyraźnie oddzielić ją od polityki zagranicznej państwa. Warto w tym

miejscu zaznaczyć, że umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest współpraca transgraniczna służą jedynie stworzeniu odpowiednich warunków prawnych do realizacji tej współpracy, nie zaś nawiązaniu współpracy pomiędzy organami państwowymi.

Oddawana do rąk czytelników pozycja stanowi próbę wskazania wyzwań oraz perspektyw w zakresie współpracy transgranicznej polskich samorządów. Jej celem jest przedstawienie wybranej problematyki dotyczącej współpracy transgranicznej samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej. Zakreślony temat niniejszego opracowania pozwala na szerokie ujęcie omawianych zagadnień w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej. Autorzy niniejszej publikacji odnieśli się do roli i zadań administracji samorządowej oraz jej efektywności w świetle relacji prawa administracyjnego i międzynarodowego, analizując szeroko treść regulacji prawnych odnoszących się do podjętej tematyki. Podkreślono wpływ systemu europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej na procedurę transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz przytoczono doświadczenia innych europejskich państw oraz przykład euroregionu Bug jako formy współpracy transgranicznej. Przedmiotowa problematyka nabrała istotnego znaczenia w kontekście procesów globalizacji, która sprzyja eskalacji działań podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo międzynarodowe, transport, ochrona środowiska, a także w zakresie współpracy naukowo-badawczej czy kulturowej. Na charakter i natężenie współpracy transgranicznej wpływa również charakter i funkcja granic. Łatwość przemieszczania się pomaga w przewyżnianiu różnic oraz w niwelowaniu podziałów zaistniałych w przeszłości, stąd ma istotny charakter nie tylko ze względów społecznych, lecz także gospodarczych i politycznych. Pod pojęciem współpracy transgranicznej kryje się zatem szeroki wachlarz form zagranicznej aktywności samorządowych władz

szczebla regionalnego i lokalnego, podmiotów gospodarczych, instytucji czy organizacji społecznych.

Obecnie współpraca transgraniczna jest aktywnie rozwijana przez gminy, a jej kierunki, cele i instrumenty określa wspólna polityka regionalna. W związku z powyższym w niniejszej monografii przedstawiciele różnych dziedzin nauki oraz praktycy samorządowi prezentują własne poglądy oraz doświadczenia w zakresie omawianej problematyki. Różnorodność czynników determinujących współpracę transgraniczną skutkuje złożonością poruszanych zagadnień.

Dr Iwona M. Wieczorek

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr Iwona Wieczorek

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Łódzki

mgr Adam Głąb

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej

Wstęp

W artykule omówiono zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej. W tym względzie szczególne miejsce zajmuje gmina jako podmiot administracji samorządowej usytuowany najbliżej obywatela. Na skutek zmian ustrojowych gminy zostały wyposażone w osobowość prawną, co umożliwiło im nawiązanie współpracy zagranicznej, przez co zaakcentowały swoją niezależność oraz wniosły niemały wkład w rozwój integracji europejskiej. Obecnie współpraca transgraniczna jest aktywnie rozwijana przez gminy, a jej kierunki, cele i instrumenty określa wspólna polityka regionalna.

Definicje pojęcia „współpraca transgraniczna”

Definicje tego pojęcia można odnaleźć w licznych dokumentach, jednak za najbardziej trafne i jednocześnie najczęściej stosowane uznawane są definicje zawarte w międzynarodowych aktach normatywnych, tj.:

- 1) w Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzonej w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., ratyfikowanej przez Polskę w dniu 10 marca 1993 r.¹ (która stanowi dokument Rady Europy i jest znana jako konwencja madrycka);
- 2) w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych (pierwotnie, do 1995 r. – Europejska Karta Regionów Przygranicznych), uchwalonej przez Radę Europy w dniu 19 listopada 1981 r. i przyjętej przez Polskę w 1995 r. (została opracowana przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych);
- 3) w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, uchwalonej 15 października 1985 r. w Strasburgu, ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r., która daje ogólne kompetencje do współpracy transgranicznej;
- 4) w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego, przyjętej w połowie 1997 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych².

W pierwszym z wymienionych dokumentów przez pojęcie „współpraca transgraniczna” rozumie się

„każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”³.

¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

² J.P. Gwizdała, *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 855: *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 74, s. 450.

³ Europejska konwencja ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, art. 2 ust. 1 zdanie 1.

W konwencji madryckiej wskazano również, że w jej myśl „wyrażenie »wspólnoty i władze terytorialne« odnosi się do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa”⁴. Dokument ten określa wzorce współpracy pomiędzy stronami, w wymiarze zarówno prawnym, jak i administracyjno-technicznym. Zgodnie bowiem z konwencją

„Każda z umawiających się stron poczyni wysiłki na rzecz rozwiązania wszelkich problemów natury prawnej, administracyjnej lub technicznej, które mogłyby zakłócić rozwój i pomyślną realizację współpracy transgranicznej i - jeśli to konieczne – poczyni stosowne uzgodnienia z jedną lub wieloma umawiającymi się stronami, których sprawa ta dotyczy”⁵.

Podobną definicję zawiera drugi z wymienionych wyżej dokumentów, który w odniesieniu do współpracy transgranicznej stanowi:

„Granice są „bliznami historii”. Współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także w przewyżnianiu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw, oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z nimi infrastruktury. (...) Służy bowiem urzeczywistnianiu zasad prawa międzynarodowego na dającym się przejrzycie i regionalnie objąć obszarze pogranicza. Współpraca lokalnych/regionalnych instytucji publicznoprawnych poniżej szczebla ogólnopaństwowego, partnerów społecznych oraz grup ludności prowadzona ponad granicami państw wspiera pokój, wolność, bezpieczeństwo i przestrzeganie praw człowieka oraz ochronę mniejszości etnicznych i narodowych. Regiony graniczne i transgraniczne stają się tymi samym częściami

⁴ *Ibidem*, art. 2 ust. 2 zdanie 1.

⁵ *Ibidem*, art. 4.

składowymi i pomostami w procesie jednoczenia się Europy, służąc współżyciu europejskich społeczeństw łącznie z mniejszościami”⁶.

Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych postuluje, aby współpraca transgraniczna obejmowała zarówno relacje między przylegającymi do siebie regionami granicznymi, jak i relacje lokalnych władz, instytucji i organizacji będących reprezentantami poszczególnych obszarów granicznych. Ponadto wskazany dokument kładzie nacisk na współpracę transgraniczną o charakterze oddolnym, postulując podejmowanie działań ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów przez organizacje, przedsiębiorców oraz mieszkańców poszczególnych regionów.

Na pojęcie współpracy transgranicznej składają się dwa kluczowe elementy: przedmiotowy i podmiotowy. Pierwszy z nich powinien być na tyle szeroki, aby zaspokajać lokalne problemy codziennego życia mieszkańców terenów pogranicznych. Droga do osiągnięcia tego celu winny być inicjatywy oddolne, opracowywanie strategii rozwoju lokalnego i regionalnego, a także udział w inicjatywach i programach realizowanych ze środków Unii Europejskiej. Z kolei element podmiotowy współpracy transgranicznej należy definiować jako szeroko rozumianą współpracę władz lokalnych i regionalnych, mającą charakter sąsiedzki oraz obejmującą te dziedziny życia mieszkańców, które uznawane są za istotne na obszarach przebiegających wzdłuż granicy.

Wobec powyższego wskazane cechy współpracy transgranicznej skłaniają do uznania jej za szczególny przypadek współpracy międzynarodowej. Należy jednak wyraźnie oddzielić ją od polityki zagranicznej państwa oraz podkreślić, że współpraca transgraniczna nie stwarza żadnego zagrożenia dla integralności terytorialnej państwa. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest współpraca transgraniczna, służą jedynie stworzeniu

⁶ Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, preambuła.

odpowiednich warunków prawnych do realizacji tej współpracy, nie zaś nawiązaniu współpracy między organami państwowymi. Współpraca transgraniczna nie stanowi zatem również metody, za pomocą której samorządy terytorialne mogą rozszerzyć swoje kompetencje ponad te otrzymywane z mocy prawa wewnętrznego danego państwa. W tym zakresie trzeba również podkreślić, że współpraca transgraniczna nie ma na celu stworzenia nowej formy władz lokalnych, swoistej metawładzy, która stałaby ponad władzami poszczególnych państw. Całokształt czynności związanych ze współpracą transgraniczną, podejmowanych przez władze lokalne, powinien mieścić się w ramach kompetencji przyznanych im przez prawo krajowe, z jednoczesnym poszanowaniem procedur demokratycznych w zbiorowości lokalnej. Współpraca powinna również respektować prawo danego państwa oraz jego zobowiązania międzynarodowe. Istnieje szeroka gama instrumentów współpracy odnosząca się do wyselekcjonowanych obszarów wymagających współpracy międzyregionalnej. Poszczególne regiony mogą wspólnie inwestować w projekty B+R, infrastrukturę badawczą, transfer technologii czy wsparcia innowacji⁷.

Rozwój współpracy transgranicznej oraz jej cele

Aby uświadomić sobie kierunek ewolucji współpracy transgranicznej, warto zwrócić uwagę na relacje transgraniczne występujące w Europie Zachodniej zaraz po II wojnie światowej, na tym przykładzie bowiem najlepiej widać, jak istotnej zmianie uległa ta współpraca na przestrzeni lat. W tym zakresie najistotniej zmieniły się nie tylko główne cele współpracy, ale również jej zasady i formy. Wyraźny asumpt do jej nawiązania zaraz po wojnie stanowiło powszechne dążenie

⁷ S. Radosevic, K. Ciampi Stancowa, *JRC Technical Reports, External dimensions of smart specialisation: Opportunities and challenges for trans-regional and transnational collaboration in the EU-13*, „S3 Working Paper Series” (Luxembourg) 2015, nr 9, s. 12.

do złagodzenia konfliktów i porozumienia między sąsiadującymi państwami. Na początku współpraca transgraniczna miała wymiar polityczny, jednak w niedługim czasie dostrzeżono także inne jej walory, w szczególności walor ekonomiczny i wymierne korzyści gospodarcze z niego płynące. Współpraca transgraniczna oraz integracja są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie od siebie uzależnione, gdyż współpraca ta jest motorem integracji, której rozwój napędza z kolei kontakty pograniczne.

Należy zauważyć, że wraz z postępem procesu globalizacji rozwija się również współpraca transgraniczna. Obserwujemy stały wzrost współzależności, i to na wszystkich możliwych szczeblach, co w rezultacie sprzyja eskalacji działań podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo międzynarodowe, transport, ochrona środowiska, a także w zakresie współpracy naukowo-badawczej. Cechy charakterystyczne oraz zjawiska towarzyszące procesowi globalizacji skłaniają do uznania, że zjawiska, takie jak regionalizacja czy współpraca transgraniczna, to nic innego jak pochodna procesu globalizacji. W miarę jak wzrasta ilość informacji napływających z całego świata, zmieniają się również cele i metody działania gospodarki i techniki. Zmiany w tych dziedzinach oraz towarzyszący im dynamiczny rozwój, nieodłącznie powiązany ze wzrostem konkurencji, skutkują przy tym również naturalnym wzrostem tendencji integracyjnych, na poziomie nie tylko państwowym, ale również lokalnym i regionalnym, a nawet w najbliższym otoczeniu.

Na charakter i natężenie współpracy transgranicznej wpływają również charakter i funkcja granic. Obecnie nie separują już one poszczególnych terytoriów, lecz pełnią funkcje związane niemal wyłącznie z podziałem administracyjnym i mają przede wszystkim usprawniać zarządzanie tymi obszarami. Sprzyjają temu w szczególności rozwój komunikacji, w tym rozbudowa infrastruktury drogowej, kolejowej itp., oraz usuwanie innych przeszkód w przepływie osób,

towarów i usług. Powyższe działania są natomiast kluczowe w procesie integracji – stanowią ważne czynniki integrujące. Łatwość przemieszczania się pomaga w przewyżnianiu różnic oraz niwelowaniu podziałów zaistniałych w przeszłości; jest istotne ze względów nie tylko społecznych, lecz także gospodarczych i politycznych.

Przedstawiony proces globalizacji sprzyja postępowi procesu decentralizacji, a także wzrostowi świadomości społecznej, która skłania do podejmowania oddolnych działań na rzecz regionu. Proces ten skutkował wzrostem znaczenia regionów w Europie, co nie pozostaje bez znaczenia w kontekście rozwoju współpracy transgranicznej. Wzrost znaczenia działań oddolnych przyczynił się natomiast do dostrzeżenia, że centralne zarządzanie wiąże się z koniecznością ponoszenia znacznych kosztów, a ponadto jest mniej efektywne. W konsekwencji kompetencje oraz zadania i środki zostały przeniesione na poziom lokalny i regionalny. W Unii Europejskiej jedną z podstawowych zasad ustrojowych jest zasada subsydiarności, zgodnie z którą władza danego szczebla realizuje tylko te zadania, których nie może skutecznie wykonać władza na niższym szczeblu. Dochodzi wówczas do przeniesienia kompetencji z poziomu niższego na wyższy. Pochodną silniejszej pozycji regionów jest zjawisko wzrostu aktywności samorządu terytorialnego w sferze kontaktów międzynarodowych. W tym miejscu należy podkreślić, że w traktacie z Maastricht z 1992 r. region został uznany za pełnoprawną stronę stosunków międzynarodowych. Odzwierciedleniem wskazanych wyżej procesów jest ponadto utworzenie Komitetu Regionów, tj. instytucji doradczej będącej swoistym gwarantem uwzględniania stanowiska i potrzeb władz oraz społeczności lokalnych w procesie stanowienia prawa. Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski oraz Komisja Europejska mają obowiązek zwracania się o opinię do Komitetu Regionów w procesie stanowienia prawa dotyczącego zagadnień związanych z samorządem regionalnym i lokalnym.

Ważną rolę odgrywa także Rada Europy, która w preambule do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi wymienia liczne aspekty współpracy transgranicznej. W pierwszym zakłada się, że współpraca „przyczynia się do poprawy stanu i rozwoju obszarów przygranicznych”⁸, jak również „do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz do umocnienia poczucia wspólnoty, które jednoczy narody Europy”⁹. Tym samym podkreślono zarówno gospodarcze, jak i polityczne aspekty współpracy transgranicznej. W tym zakresie istotne znaczenie ma działalność Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, który jest organem doradczym, reprezentującym władze lokalne i regionalne członków Rady Europy. Główną rolą Kongresu jest promowanie demokracji, w wymiarze zarówno lokalnym, jak i regionalnym, jak również wspieranie rozwoju kontaktów regionów z zagranicznymi podmiotami, a także wzmacnianie roli samorządu terytorialnego. Kongres odgrywa również rolę strażnika Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zapewniając jej poszanowanie. Ponadto zapewnia udział władz lokalnych i regionalnych w pracach Rady Europy.

Formy współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna może przybierać rozmaite formy oraz przebiegać na różnych poziomach. Może dotyczyć różnych sfer życia zarówno społecznego, jak i gospodarczego. Przykładowo, współpraca transgraniczna może mieć formę umowy o współpracę między sąsiadującymi państwami albo tzw. związku partnerskiego (bliźniaczego), którego przedmiotem działania jest współpraca dwóch gmin. Do form współpracy transgranicznej należą również euroregiony, których charakter i sposób funkcjonowania sprawiają, że są one uznawane

⁸ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, preambuła.

⁹ *Ibidem*.

za najbardziej zinstytucjonalizowaną postać współpracy transgranicznej. Euroregion to zarówno wyodrębniony region europejski, położony na pograniczu dwóch lub kilku sąsiadujących ze sobą państw, jak i organizacja powołana do koordynacji współpracy na takim obszarze przez strony umowy euroregionalnej i zaakceptowana przez Unię Europejską, która może wspierać finansowo jej działalność. Pierwsza część wyrazu („euro-”) odnosi się do przestrzennej lokalizacji oraz procesów integracyjnych zachodzących w Europie, druga zaś („region”) wskazuje na terytorium o określonych cechach. Pojęcie „euroregion” pochodzi z najstarszej inicjatywy współpracy transgranicznej – Euroregion – która została powołana do życia w 1958 r. i objęła obszar przylegający do granicy holendersko-niemieckiej¹⁰.

Podstawą działania euroregionów są przede wszystkim umowy zawierane między władzami regionalnymi a lokalnymi, jednakże aktywny udział podmiotów z innych sektorów gospodarki również nie należy do rzadkości. Współpraca transgraniczna w postaci euroregionów ma na celu podejmowanie i harmonizowanie rozmaitych działań w zakresie nauki i kultury, jak również oświaty czy gospodarki. Działania te powinny być korzystne dla obydwu stron, a także służyć pogłębianiu wzajemnych relacji między podmiotami gospodarczymi oraz mieszkańcami lokalnych społeczności.

Przemiany ustrojowe, do których doszło w latach 80. i 90. XX w., umożliwiły wzmocnienie synergii między państwami Europy Środkowej i Wschodniej, przy czym samorządy polskie odegrały w tym zakresie kluczową rolę. Pierwszym euroregionem, jaki powstał na tym obszarze, był euroregion – Nysa, utworzony w 1991 r. na pograniczu polsko-niemiecko-czeskim. Obecnie wzdłuż całej granicy w Polsce funkcjonuje kilkanaście tego typu struktur.

¹⁰ W. Jastrzębska, *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej* [w:] M.G. Woźniak, *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, Rzeszów 2008, s. 97.

Pod pojęciem współpracy transgranicznej kryje się zatem szeroki wachlarz form zagranicznej aktywności państwowych i samorządowych władz szczebla regionalnego i lokalnego, podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji społecznych, współdziałających ze sobą wskutek naturalnego zainteresowania partnerem zagranicznym¹¹. Unia Europejska traktuje euroregiony jako jeden z priorytetów współpracy transgranicznej, co wyraża się w środkach finansowych przeznaczanych na wsparcie projektów realizowanych w jej ramach. Współpraca transgraniczna była realizowana m.in. poprzez Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska na lata 2007–2013. Łącznie na rozwój współpracy transgranicznej polsko-czeskiej w perspektywie finansowej UE (2007–2013) przewidziano aż 219 mln EUR. Jednym z kierunków zwiększenia atrakcyjności obszaru pogranicza polsko-czeskiego jest umiejętność wykorzystania tych środków w ramach współpracy transgranicznej, która jest bardzo ważnym elementem polityki regionalnej.

Przykładem może być Bystrzyca Kłodzka, która w latach 2009–2012 zrealizowała 18 projektów unijnych z czeskimi partnerami gminy (Usti nad Orlicí, Orlické Záhory, Králíky, Velká Jesenice, Rokytnice w Górach Orlickich). Całkowita wartość projektów wyniosła 438 994,28 EUR. Jeden z projektów, pt. „Muzyczne spotkania sąsiadów”, wykreował cykl imprez; kolejny – „Wilkanowsko-rokytnickie szkolne spotkania ponad granicą” – obejmował działania w takich dziedzinach, jak sport, kultura, turystyka czy język angielski. Znaczący wkład w tworzenie produktów promocyjnych miał projekt „System informacji turystycznej miast partnerskich” z 2009 r., w ramach którego utworzono sześć gminnych punktów informacji turystycznej i zaopatrzono je w wydawnictwa turystyczne oraz oznakowano systemem tablic

¹¹ W. Gierłowski, *Zza między. Współpraca transgraniczna*, „Polish – Europe” 1993, nr 6, s. 36; E. Grzyb, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2010, s. 17.

i kierunkowskazów w gminie Bystrzyca Kłodzka. Projekt „Wzmacnianie powiązań transgranicznych poprzez rozwój współpracy jednostek organizacji miast” polegał na organizowaniu przez Polskę i Czechy wspólnych imprez (zawodów i akcji ratowniczych), realizacji wymian edukacyjnych, promocji tradycji przygranicznych regionów polskich i czeskich, tworzeniu programów dalszej współpracy i partnerstw, także między kolejnymi instytucjami i organizacjami dla uczniów, nauczycieli, strażaków, emerytów i rencistów, pracowników samorządowych, w celu przełamania barier mentalnych i zbliżania do siebie Czechów i Polaków. „Utworzenie regionalnego centrum informacji turystycznej i polsko-czeskiego centrum szkoleń” to projekt, który przyczynił się do zmiany lokalizacji istniejącego punktu informacji turystycznej w Bystrzycy Kłodzkiej i jego modernizacji. Projekt „Wspólną drogą z sąsiadami” polegał na wymianie i prezentacji różnorodnych amatorskich i profesjonalnych zespołów artystycznych z Polski i Czech. W projekcie „Promyk Radości Polsko-Czeskiego Pogranicza” z 2009 r. podjęto działania służące niwelowaniu różnic między osobami niepełnosprawnymi a zdrowymi. Poprzez projekt „Partnerstwo miast w obszarze kultury i sportu” zrealizowano różnorodne imprezy w zakresie kultury, sportu, rekreacji i edukacji. Głównym założeniem projektu „Małymi krokami poznajemy sąsiadów i ich kraj” była integracja polsko-czeska na płaszczyźnie sportowej i historycznej poprzez poznanie historii, obyczajów i zabytków obu przygranicznych miast. Projekt o nazwie „Echa Euroregionu Glacensis” poszerzył kontakty o nowe formy współpracy, przyczynił się do organizowania nowych atrakcyjnych polsko-czeskich imprez sportowych i kulturalnych. Ideą projektu „Cztery Pory Roku: Gorzanów – Velká Jesenice” była integracja społeczności tych miejscowości. Dzięki projektowi przygotowawczemu (I etap) „Otwarcie Nysy Kłodzkiej dla polsko-czeskiej turystyki wodnej” stworzono podstawy do rozwoju turystyki wodnej w obszarze pogranicza. Przygotowano dokumentację inwentaryzacyjną oraz projektowo-

kosztorysową dla rzeki Nysy Kłodzkiej oraz wytyczono, oznakowano i promowano szlak wodny Nysy Kłodzkiej jako transgraniczny produkt turystyczny. Efektem projektu „Bez-granicznie aktywni w Euroregionie Glacensis” było wydanie *Atlasu Turystyki Aktywnej Ziemi Bystrzyckiej* w czterech wersjach językowych. Publikacja stanowi kompendium wiedzy o regionie z propozycjami uprawiania turystyki aktywnej dla poszczególnych grup docelowych. Głównym celem projektu Związku Gmin Śnieżnickich z 2012–2013 r., „Wieża trzech kultur”, było wykonanie dokumentacji odbudowy wieży widokowej na Śnieżniku (1425 m n.p.m.) – najwyższym szczycie Sudetów Wschodnich po stronie polskiej¹².

Współpraca transgraniczna, występująca najczęściej w formie euroregionów, jest właśnie dynamiczną (w aspekcie rozwojowym) formą budowania sąsiedztwa i zarazem tworzenia sieci współpracy samorządów lokalnych przez granice. Proces taki znajduje określone pozwolenie prawne. Samorządy terytorialne mogą tworzyć związki komunalne, zawierać porozumienia cywilnoprawne, tworzyć stowarzyszenia i przystępować do międzynarodowych zrzeszeń¹³.

W tym miejscu należy podkreślić, że współpraca transgraniczna nie jest realizowana we wszystkich międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych. Jest to bowiem uzależnione od rodzaju zrzeszenia. Najistotniejsze znaczenie ma w tym zakresie odległość od granicy państwowej; organizacje wspólnot lokalnych położone blisko granicy, a ponadto połączone uwarunkowaniami geograficznymi oraz wspólnotą interesów, należą z pewnością do grona organizacji współpracy transgranicznej. Wobec tego z grona organizacji transgranicznych zdecydowanie należy wyłączyć miasta partnerskie.

¹² M. Żochowska, A. Marek, *Efekty współpracy transgranicznej wybranych gmin partnerskich Euroregionu Glacensis*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 29, s. 290.

¹³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 144–147; E. Grzyb, *Formy współpracy...*, *op.cit.*, s. 18.

Umowom miast partnerskich przyświecają bowiem zupełnie inne cele, koncentrujące się wokół

„wzajemnego poznawania się, w szczególności ze względu na dzielącą odległość i istniejącą odmienność czy egzotykę, ponieważ gminy mogą pochodzić z dowolnego zakątka Polski, zaś partnerzy współpracy nie tylko z państw położonych w Europie, ale również na każdym innym kontynencie”¹⁴.

Wobec tego, z uwagi na brak bliskości granicy państwowej między stronami umowy miast partnerskich, nie występuje wspólnota interesów lokalnych stanowiąca kluczową cechę współpracy transgranicznej.

Zadania administracji samorządowej

Jak wspomniano na wstępie, konwencja madrycka (art. 4) nakłada na strony obowiązek wspierania współpracy transgranicznej pod względem prawnym, organizacyjnym, technicznym i finansowym. Początkowo w prawie polskim prymat i monopol w podejmowaniu działań w zakresie współpracy transgranicznej mieli wyłącznie wojewodowie. Wojewoda jako organ administracji rządowej był wówczas jedynym podmiotem międzynarodowej współpracy województw¹⁵. Stan ten trwał aż do czasu utworzenia województw samorządowych. Gminy, powiaty i województwa nabyły uprawnienie do podejmowania działań z zakresu współpracy transgranicznej dopiero po reformach ustrojowych z 1 stycznia 1990 r., na których mocy wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny oraz trzy szczeble samorządu terytorialnego. Ogólną normę kompetencyjną w tym zakresie zawiera art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż

¹⁴ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 45.

¹⁵ Podstawę prawną działalności wojewodów stanowiła w tamtym czasie Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 498).

„Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”¹⁶.

Obok ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w Konstytucji RP umieszczono odpowiednie uregulowania w ustawach ustrojowych. W szczególności ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że zadaniem własnym gminy jest współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 1 ust. 7 pkt 20), do zakresu wyłącznej właściwości rady gminy należy zaś podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 18 ust. 2 pkt 12a)¹⁷. W tym miejscu warto zaznaczyć, że ustawa w pierwotnym brzmieniu nie zawierała norm regulujących zagadnienia współpracy transgranicznej. Regulacja w tym przedmiocie została wprowadzona dopiero za sprawą nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z 21 stycznia 2000 r., która rozszerzyła kompetencje rady gminy o działania w zakresie podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw¹⁸.

Ustawa o samorządzie powiatowym zawiera w tym zakresie jeszcze mniej rozbudowane regulacje, art. 12 ust. 9a tej ustawy przyznaje bowiem radzie powiatu kompetencje do podejmowania uchwał w sprawach „współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

¹⁸ Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136); w ustawie o samorządzie gminnym dodano w tym przedmiocie pkt 21a w art. 18, natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym – pkt 9a w art. 12.

lokalnych”¹⁹. Mając na uwadze wskazaną wyżej regulację, należy zauważyć, że w przeciwieństwie do gminy powiat może podejmować współpracę jedynie na szczeblu lokalnym, nie ma zaś kompetencji do przystępowania do udziału w formach współpracy o zasięgu regionalnym. Warto w tym miejscu podkreślić, że również województwo posiada w tym zakresie kompetencje szersze niż powiat, ponieważ ustawa daje mu umocowanie do udziału w organizacjach o zasięgu zarówno lokalnym, jak i regionalnym. Przy porównaniu ustaw o samorządach gminnym i powiatowym zwraca również uwagę fakt, że współpraca ze społecznościami lokalnymi innych państw nie została wymieniona w art. 4 wśród zadań własnych powiatu. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 pkt 20 ustawy gminnej do zadań własnych gminy należy współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw²⁰.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa samorząd ten przy realizacji swoich zadań, związanych m.in. z formułowaniem strategii rozwoju województwa i realizowaniem polityki jego rozwoju, „może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich”²¹. Zgodnie z ustawą sejmik województwa ma kompetencje w szczególności do „uchwalania Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”²², a także do „podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej”²³. Współpracy zagranicznej województwa ustawa poświęca wiele miejsca, wskazując m.in., że musi ona pozostawać w zgodzie z prawem

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).

²⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

²¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576), art. 12 ust. 2.

²² *Ibidem*, art. 18 pkt 13.

²³ *Ibidem*, art. 18 pkt 14.

wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i zobowiązaniami międzynarodowymi. Należy w tym miejscu podkreślić, że podjęcie przez sejmik uchwał w sprawie przyjęcia priorytetów współpracy transgranicznej województwa wymaga zgody ministra właściwego ds. zagranicznych.

Należy również podkreślić, że Konstytucja RP gwarantuje polskim jednostkom samorządu terytorialnego każdego szczebla prawo do współpracy o zasięgu wykraczającym poza granice państwa, które wynika z art. 172 ust. 2: „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Konkretyzację tego uprawnienia odnaleźć można w ustawach ustrojowych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego, przy czym każda z tych ustaw w różnym stopniu traktuje przedmiotowe zagadnienie. Ustawy gminna i powiatowa – w przeciwieństwie do regulacji dotyczących wewnątrzpaństwowych zrzeszeń międzykomunalnych – regulują bowiem tę kwestię w stosunkowo niewielkim zakresie, podczas gdy ustawa wojewódzka poświęca jej znacznie więcej uwagi, zawiera bowiem odrębny rozdział poświęcony współpracy transgranicznej.

Uprawnienia do prowadzenia współpracy transgranicznej przysługują wielu podmiotom, jednak warto poświęcić więcej uwagi gminie – jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, znajdującej się najbliżej obywatela, której rangę dodatkowo wzmacnia zasada subsydiarności. Gmina jest ponadto jedyną jednostką, na której rzecz prawo ustanowiło zasadę domniemania właściwości. Decyzję o podjęciu i przebiegu współpracy transgranicznej podejmują organy stanowiące i wykonawcze gminy wybrane w wyborach powszechnych. Prowadzą one w ramach prawa samodzielnej, odmiennej i sobie właściwej

politykę współpracy transgranicznej²⁴. Należy mieć jednak na względzie, że gmina – mimo najdłuższej praktyki we współpracy przekraczającej granice państwowe – nie jest jednak szczególnym podmiotem współpracy transgranicznej, ponieważ zgodnie z przytaczanym wyżej art. 172 ust. 2 Konstytucji RP prawo do podejmowania działań w zakresie współpracy transgranicznej przysługuje w jednakowym stopniu jednostkom każdego szczebla.

„Poczyniona w polskiej ustawie o samorządzie gminnym kwalifikacja współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadania własnego gminy sprawiła, że współpraca transgraniczna stała się niniejszym zbiorową potrzebą lokalnej społeczności oraz zadaniem własnym gminy”²⁵.

Kwestia doboru partnera to kategoria, w której czynnikami różnicującymi są szczebel samorządu lub położenie względem granicy. Zmiana systemu politycznego i reforma samorządu gminnego wpłynęły na cele współpracy. Polskie samorządy szukały kontaktów, możliwości nauki, zdobycia doświadczeń przede wszystkim od krajów Europy Zachodniej. Dostępność funduszy na programy transgraniczne pozwoliły na rozwój kontaktów z krajami sąsiedzkimi opartych na podobieństwach, np. historii, czy wspólnych interesach. Obecnie gminy podejmują współpracę zorientowaną na cele, jakimi są m.in. współpraca szkół, wspólne imprezy kulturalne czy okazjonalne spotkania²⁶.

W ramach zadań administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej podejmowane są rozmaite działania, wśród których można wyodrębnić ich cztery rodzaje: 1) działania faktyczne; 2) działania prawne pozaumowne; 3) umowy; 4) instytucjonalne formy współpracy.

²⁴ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 106.

²⁵ *Ibidem*, s. 16.

²⁶ A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa, efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015, s. 64.

W odniesieniu do pierwszej grupy działań wskazać należy, że współpraca transgraniczna często opiera się na bezpośrednich, żywiołowych i spontanicznych kontaktach, odbywających się nieformalnie i nieoficjalnie. Działania faktyczne zmierzają bezpośrednio do wywołania skutku faktycznego w administracji, nie wywołując skutków prawnych²⁷, jednak – jak wszystkie rodzaje działań administracji publicznej – są podejmowane zawsze na podstawie prawa i w granicach obowiązujących przepisów²⁸. Działania faktyczne są kojarzone przede wszystkim z czynnościami materialno-technicznymi, do których należą określone prawem czynności konwencjonalne oraz materialno-techniczne, rozumiane jako czynności organizatorskie, przygotowujące pracę organów administracji²⁹. W przypadku współpracy transgranicznej będą to przykładowo czynności zwoływania i organizowania wspólnych narad i posiedzeń (np. przygotowywanie wspólnej sesji rady obu gmin czy posiedzeń wspólnych komisji koordynacyjnych), prowadzenia ich dokumentacji. Do działań faktycznych zalicza się również działania społeczno-organizatorskie³⁰. Ich przykładem we współpracy transgranicznej może być przeprowadzanie rozmaitych działań integracyjnych między społecznościami różnych państw, które mogłyby przybrać postać spotkań, festynów czy innych wydarzeń o podobnej problematyce. Omawiając zakres czynności faktycznych, nie można pominąć czynności zmierzających do harmonizowania i koordynowania

²⁷ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 321; T. Kuta, *Formy działania administracji* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 152; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, *op.cit.*, s. 140.

²⁸ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 350; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, *op.cit.*, s. 141.

²⁹ T. Kuta, *Formy działania...*, *op.cit.*, s. 158; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, *op.cit.*, s. 141.

³⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, *op.cit.*, s. 252–253; B. Jaworska-Dębska, *Działalność społeczno-organizatorska* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 366; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, *op.cit.*, s. 141.

przez władze różnych gmin celów współpracy transgranicznej i związanych z nią zadań.

Wśród działań prawnych pozaumownych wyróżnia się formy współpracy „luźniejsze” i „właściwe”. Do „luźniejszych” – a więc takich, w których udział danej gminy w procesie decyzyjnym jest raczej sporadyczny – należą m.in. czynności w zakresie opiniowania i informowania, a także związane z nimi procedury. Z kolei do „właściwej” współpracy transgranicznej – która występuje wówczas, gdy wszystkie objęte nią podmioty mają jednakowy udział w procesie decyzyjnym – zalicza się czynności związane z zawieraniem umów oraz wspólnym wydawaniem aktów prawnych. Cechą wspólną obu form tych form współpracy jest zamiar wywołania określonych skutków prawnych w sferze prawa administracyjnego bądź cywilnego³¹.

Wśród umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach współpracy transgranicznej wyróżnia się umowy: 1) publicznoprawne; 2) prywatnoprawne; 3) o współpracy transgranicznej. W odniesieniu do pierwszej grupy dla celów współpracy transgranicznej znaczenie ma pogląd uznający za publicznoprawną umowę zawieraną przez niezależne od siebie podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej³². Chodzi tu w szczególności o związki komunalne, porozumienia komunalne czy porozumienia o wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej, których byt determinują ustawy ustrojowe. Należy w tym miejscu podkreślić, że przeważająca część doktryny nie nazywa ich wprost umowami publicznymi, lecz „porozumieniami”³³.

W odniesieniu do umów prywatnoprawnych wskazać należy, że gmina z racji posiadania osobowości prawnej dysponuje

³¹ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 85; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, *op.cit.*, s. 144;

³² A. Błaś, J. Boć *Umowy publicznoprawne* [w:] *Prawo administracyjne*, s. 364-366; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, *op.cit.*, s. 153;

³³ *Ibidem*.

uprawnieniem do zawierania umów cywilnoprawnych, co jest uznawane za przejaw swobody posługiwania się formami cywilnoprawnymi przez organy administracji³⁴. Ponadto ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 9, że „W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”³⁵. Zgodnie z ogólną regułą kontraktowania prawo do zawierania umów cywilnoprawnych wywodzi się z zasady swobody umów, uregulowanej w art. 353 ust. 1 Kodeksu cywilnego³⁶. Należy jednak zauważyć, że cele gminy są ściśle określone prawem, co w konsekwencji oznacza, iż nie dysponuje ona pełnią swobody w tym zakresie³⁷. Umowy prywatnoprawne mają bardzo istotne znaczenie w kontekście współpracy transgranicznej ze względu na ich odformalizowany charakter i stosunkowo łatwą procedurę zawierania. Umowa o współpracy transgranicznej, jako umowa ramowa, określa jedynie ramy takiej współpracy. „Umowa ramowa o współpracy transgranicznej zawierana jest w formie pisemnej przez równorzędne względem siebie jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące co najmniej z dwóch różnych państw”³⁸. Umowa obejmuje ogół czynności związanych z nawiązaniem i realizacją współpracy transgranicznej, którą w naszym systemie prawnym należy postrzegać przez pryzmat konstytucyjnego prawa do „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”, przyznanego gminom w celu realizacji powierzonych im zadań publicznych, o czym mowa w cytowanym wyżej art. 172 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁴ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji państwowej*, Warszawa 1957, s. 315.

³⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

³⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

³⁷ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, op. cit., s. 140; M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 41.

³⁸ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, op. cit., s. 163.

Do instytucjonalnych form współpracy transgranicznej należą: 1) Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej; 2) związek celowy; 3) stowarzyszenie; 4) spółka prawa handlowego; 5) euroregion.

W tym przedmiocie istotne znaczenie ma Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Interesów Gospodarczych, uznawane za kluczowy instrument współpracy gospodarczej. Jego celem była chęć wspierania współpracy gospodarczej, dlatego regulacja ta była adresowana głównie do przedsiębiorców, jednak nie ma przeszkód do zaangażowania w tym zakresie również podmiotów prawa publicznego.

Związek celowy jest instytucją charakterystyczną dla systemów prawnych państw, w których w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego dominuje zasada decentralizacji podmiotów administracji publicznej. Związek ten został wyposażony w osobowość prawną, która w połączeniu z innymi cechami charakterystycznymi – w tym z zasadami powoływania związku, z jego konstrukcją prawną i strukturą władz – czyni z niego instytucję realizującą zadania publiczne, w pełni odpowiadającą na jej potrzeby. Polskie prawo przewiduje możliwość utworzenia związku międzygminnego, a stanowi o tym art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, jednak krąg podmiotów, które mogą wziąć w nim udział, jest zamknięty.

Gmina dysponuje również uprawnieniem do zakładania spółek, a wynika to z faktu, że została wyposażona w atrybut osobowości prawnej³⁹. Gmina może powoływać kapitałowe spółki handlowe mające osobowość prawną, czyli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne. Prawo dopuszcza w tym zakresie tylko takie formy prawne aktywności gospodarczej gmin, które ograniczają ich odpowiedzialność

³⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., *op.cit.*, art. 165; Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807, art. 2.

majątkową⁴⁰. Tworząc spółki prawa handlowego – również w ramach współpracy transgranicznej – gmina nie powinna tracić z pola widzenia swoich zadań w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności.

Euroregion jako najbardziej zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej

Do głównych rodzajów powiązań samorządów lokalnych we współpracy transgranicznej zalicza się m.in. euroregiony. Tego rodzaju współpraca w Europie Zachodniej powstała ponad 50 lat temu. Euroregiony od samego początku występowały w powiązaniu z integracją na obszarach pogranicznych: niemiecko-holenderskim, niemiecko-francuskim, a także niemiecko-szwajcarskim. Ówczesne cele współpracy transgranicznej to przełamywanie barier w kontaktach między narodami oraz budowa trwałego ładu opartego na wzajemnym zrozumieniu i tolerancji. Po pierwszych udanych próbach tworzenia euroregionalnych porozumień idea ta została szybko spopularyzowana, nawet do tego stopnia, że została dostrzeżona również przez Wspólnoty Europejskie jako kluczowe ogniwo integracji społeczno-gospodarczej wewnątrz kształtującej się organizacji wspólnotowej.

Wśród euroregionów utworzonych w Europie Zachodniej najliczniejszą grupę stanowią te, które mają równoległą strukturę, charakteryzującą się tym, że atrybut osobowości prawnej przysługuje jedynie tworzącym dany euroregion jednostkom szczebla narodowego, nie zaś samej konstrukcji powstałej na podstawie postanowień umownych. Euroregiony wyposażone we własną osobowość prawną należą do zdecydowanej mniejszości, wymagają bowiem wprowadzenia odpowiednich regulacji w ramach międzynarodowych porozumień.

⁴⁰ M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 113; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, *op.cit.*, s. 190.

Wśród transgranicznych form współpracy na granicach Polski zdecydowanie dominują euroregiony. Powstały one w ciągu całego okresu polskiej transformacji politycznej i ustrojowej zarówno w wyniku działań oddolnych, podejmowanych przez władze terytorialne położone po obu stronach granicy (a także w trzech lub więcej sąsiadujących ze sobą państwach), jak i w wyniku inicjatyw rządowych. Zinstytucjonalizowane związki transgraniczne w formie euroregionów rozwinęły się najwcześniej i najintensywniej na zachodniej granicy Polski⁴¹. Euroregiony na terenie Polski powstawały w sposób niejednolity, według rozmaitych zasad. Przykładowo, na granicy zachodniej i południowej do ich powstania przyczyniły się umowy zawierane przez związki samorządowe i stowarzyszenia, co skutkowało lawinowym wzrostem liczby gmin wchodzących w skład euroregionu. Rozwój euroregionów na granicach północnej i wschodniej przebiegał natomiast w nieco inny sposób, do czego przyczyniła się wskazana wyżej regulacja przyznająca wojewodom znaczne kompetencje w zakresie współpracy transgranicznej. Cechą charakterystyczną było w tamtym czasie tworzenie regionów o zasięgu geograficznym zdecydowanie większym niż w innych regionach Polski. Wynika to z faktu, że stroną porozumienia mógł być jedynie wojewoda, co w konsekwencji doprowadziło do sytuacji, w której podjęcie współpracy transgranicznej wymagało zaangażowania całego województwa (nawet wówczas, gdy dane województwo nie stanowiło terenu przygranicznego). Nie można również zapomnieć, że euroregiony na granicy zachodniej tworzyły się w okresie, w którym granica polsko-niemiecka stanowiła jednocześnie zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. Sposób powstawania i rozwoju euroregionów na poszczególnych obszarach przygranicznych Polski był zatem rozmaity, jednakże miał wspólną cechę w postaci aktywnych

⁴¹ S. Ciok, *Pogranicze zachodnie Polski w perspektywie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 99; E. Grzyb, *Formy współpracy...*, *op.cit.*, s. 22.

działań środowisk lokalnych i regionalnych, reprezentowanych nie tylko przez władze, lecz także przez osoby fizyczne.

Jeśli chodzi natomiast o euroregiony umiejscowione na południowej granicy Polski, wskazać należy, że ich tworzenie miało szczególny charakter ze względu na zmiany kształtu politycznego oraz fakt, iż granica Polski z Czechami i Słowacją stanowiła jednocześnie granicę między państwami stowarzyszonymi z Unią Europejską oraz granicę wewnętrzną państw Grupy Wyszehradzkiej.

Wobec powyższego wskazać należy, że w dotychczasowej polskiej praktyce współpracy transgranicznej w formie euroregionów ukształtowały się dwa modele prawno- instytucjonalne:

- samorządowy – polegający na tworzeniu po stronie polskiej, na podstawie art. 84 ustawy o samorządzie gminnym i Prawa o stowarzyszeniach, związku gmin, który wchodzi następnie w porozumienie z podobnym związkiem po drugiej stronie granicy; dominuje na granicy zachodniej oraz w znacznej części pogranicza południowego;
- administracyjno-samorządowy – polegający na tworzeniu przez regionalne i lokalne organy władzy rządowej i samorządowej ponadgranicznego związku międzyregionalnego lub związku transgranicznego; dominuje na granicy południowo-wschodniej⁴².

Przykładem może być największy euroregion na granicy polsko-czeskiej – Glacensis (po stronie polskiej: 3219,02 km² powierzchni i 463 992 mieszkańców), który jest dobrowolną wspólnotą gmin na obszarze pogranicza Czech, Moraw i ziemi kłodzkiej. Opiera się on na identyczności środowiska geograficznego, bogatej przeszłości historycznej i potrzebie współpracy w dzisiejszych czasach. Zajmuje szczególne miejsce wśród podobnych struktur na pograniczu, ponieważ

⁴² Urząd Statystyczny, *Euroregiony na granicach Polski 2001*, Wrocław 2001, s. 18; E. Grzyb, *Formy współpracy...*, op.cit., s. 23.

został utworzony w 1996 r. z inicjatywy środowisk lokalnych. Po polskiej stronie jest reprezentowany przez Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Glacensis, a po stronie czeskiej – przez Stowarzyszenie Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej. Euroregion Glacensis liczy w Polsce 32 gminy należące do pięciu powiatów (kłodzkiego, ząbkowickiego, dzierzoniowskiego, strzelińskiego, wałbrzyskiego) oraz dwa powiaty: kłodzki i ząbkowicki. Gmina może zostać członkiem tego euroregionu, ale musi należeć do stowarzyszenia. Strukturą koordynującą i administracyjno-wykonawczą są działające po obu stronach pogranicza Sekretariaty Euroregionu pełniące jednocześnie funkcję sekretariatu programów unijnych. Siedzibą polską jest Kłodzko, czeską zaś – Rychnov nad Kněžnou. Główny cel stowarzyszeń to poprawa współpracy transgranicznej na różnych płaszczyznach. Członkostwo indywidualne poszczególnych gmin jest wewnętrzną sprawą stowarzyszeń każdej ze stron⁴³.

Dokonując analizy euroregionu, należy spojrzeć na niego przez pryzmat trzech wymiarów: organizacyjnego, systemu działania i rzeczowego.

W wymiarze organizacyjnym euroregion stanowi strukturę skupiającą instytucje i organizacje na płaszczyźnie zarówno lokalnej, jak i regionalnej, położone po obu stronach granicy administracyjnej państw. Cechą charakterystyczną euroregionu jest posiadanie przez niego własnych środków finansowych, stałej obsługi administracyjno-sekretaryjnej, stałego pionu organizacyjnego, a także współpracujących ekspertów i grup roboczych. Euroregion jest podmiotem prawa prywatnego działającym w sposób zgodny z prawem wewnętrznym każdego z państw oraz z postanowieniami zawartymi w porozumieniach międzypaństwowych.

⁴³ M. Żochowska, *Aktywność członków euroregionu Glacensis w pozyskiwaniu funduszy unijnych*, „Śląskie Prace Geograficzne” 2011, nr 8, s. 139.

W wymiarze systemowym euroregion charakteryzuje się współpracą nakierowaną na progresję i formowanie strategii, rozwiązującą problemy mające wymiar transgraniczny. Euroregion skupia się na nawiązywaniu i realizacji kontaktów transgranicznych między obywatelami, politykami, instytucjami, gospodarkami, partnerami społecznymi, czego przejawem jest uwzględnienie udziału tych podmiotów w procesach decyzyjnych, a także w rozmaitych programach i projektach.

W wymiarze rzeczowym euroregion cechuje współdziałanie we wszystkich dziedzinach życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego, przybierające formę doradztwa, wspierania i koordynowania współpracy transgranicznej, zwłaszcza w zakresie: rozwoju gospodarczego, turystyki i wypoczynku, transportu i komunikacji, rozwoju rolnictwa, planowania przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody, edukacji i kształcenia, kultury i sportu, współpracy socjalnej, służby zdrowia, telekomunikacji, gospodarki odpadami, energii oraz bezpieczeństwa publicznego. Współpraca ta prowadzi w praktyce do realizacji umów, uzgodnień i protokołów zawieranych w ramach Unii Europejskiej⁴⁴.

Wobec powyższego należy uznać, że euroregion to nie tylko najbardziej zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej, lecz również model współpracy, który w możliwie największym stopniu urzeczywistnia cele i idee współpracy transgranicznej, a ponadto doskonale wpisuje się w proces integracji europejskiej. Procesy integracyjne przebiegające w ramach euroregionów stanowią pożądane i niezwykle wartościowe uzupełnienie integracji wspólnotowej. Z racji członkostwa Polski w Unii Europejskiej euroregiony są obecnie jedną z form uczestnictwa naszego kraju w poszerzaniu i potęgowaniu integracji europejskiej.

⁴⁴ E. Grzyb, *Formy współpracy...*, *op.cit.*, s. 24.

Euroregion, w funkcjonalnym rozumieniu tego pojęcia, należy traktować jako formę i metodę uspołecznienia polityki, a także instrument zachęcający mieszkańców obszarów granicznych do zaangażowania się w stosunki międzynarodowe. Tym samym zmienia się również podejście społeczności lokalnej zamieszkującej tereny pograniczne; coraz częściej uświadamiają oni sobie istotę i funkcję granic, które obecnie nie odzwierciedlają już tendencji do tworzenia podziałów, odgradzania się i izolacji od innych narodowości czy kultur, lecz stanowią jedynie instrument podziału administracyjnego usprawniającego zarządzanie obszarami. Mieszkańcy pogranicza zaczynają coraz wyraźniej postrzegać euroregion jako ważne narzędzie budowy pozycji i aktywnej roli państw, które mając wzdłuż swoich granic obszary współpracy transgranicznej, pośrednio tworzą warunki do przyjaznego i bezpiecznego sąsiedztwa⁴⁵.

Podsumowanie

Współpraca transgraniczna stanowi wielkie wyzwanie współczesności. Jest ona bowiem zjawiskiem usytuowanym w stosunkowo trudnej pozycji, a mianowicie między lokalnością rozumianą jako potrzeba bycia jak najbliżej obywatela, a stale postępującym procesem globalizacji. W kontekście wykonywania zadań administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej istotne znaczenie ma w szczególności podejmowanie działań podejmowanych w celu kształtowaniu postaw obywatelskich wśród lokalnej społeczności. Mogą temu służyć spotkania z mieszkańcami innych państw, w trakcie których dochodzi do wzajemnego poznania codziennych problemów i wyzwań mieszkańców danego regionu, a także stosowanych przez nich metod pokonywania trudności i osiągania celów. W tym zakresie gmina ma

⁴⁵ R. Kuźmiar, *Euroregion Karpacki – przesłanki powstania, uwarunkowania współpracy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 13; E. Grzyb, *Formy współpracy...*, *op.cit.*, s. 25.

szczególne znaczenie i pod względem roli i wartości przewyższa inne jednostki samorządu terytorialnego. Ta różnica uwydatnia się właśnie m.in. przy wykonywaniu zadań z zakresu współpracy transgranicznej.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr Dominik Tyrawa

Katedra Prawa Publicznego, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie
w Stalowej Woli, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego w systemie polskiej administracji publicznej

Wstęp

Administracja publiczna jest zawsze – w każdej strukturze organizacyjnej, w każdym państwie czy na innej płaszczyźnie (regionalnej, międzynarodowej, globalnej) – pewnego rodzaju systemem, w ramach którego można wyróżnić przepisy prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego.

Przepisy prawa ustrojowego wskazują, jakie podmioty tworzą administrację publiczną. Dzięki tym przepisom można wyróżnić urzędy administracji publicznej, jak również organy, poprzez które uwidacznia się ich funkcjonowanie. Możliwe jest także wyróżnienie innych podmiotów, których status bywa niejednoznaczny (np. agencji rządowych).

Przepisy prawa materialnego tworzą system instytucji, uprawnień, kompetencji czy zadań. Dwubiegunowość tych rozwiązań należy rozumieć jako uprawnienie zarówno po stronie podmiotów wykonujących zadania czy realizujących ściśle określone kompetencje, jak i po stronie podmiotu będącego adresatem tych przepisów.

Z kolei przepisy prawa proceduralnego wskazują, w jaki sposób ma nastąpić konkretyzacja istniejących uprawnień, np. poprzez czynność

materialno-techniczną, wydanie decyzji administracyjnej czy też na innej drodze, w ramach których istnieje swoiste skonkretyzowanie ogólno-abstrakcyjnej sytuacji administracyjnej w rozstrzygnięciu indywidualno-konkretnym.

Założeniem tego opracowania jest pokazanie, jak kształtuje się współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej. W tym celu zaprezentowane zostaną podstawy prawne współpracy międzynarodowej takich jednostek, a następnie – istota współpracy transgranicznej. Opracowanie to zakończy się rozbudowanym podsumowaniem odnoszącym się do roli współpracy transgranicznej w systemie polskiej administracji publicznej.

Współpraca międzynarodowa samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego w coraz większym stopniu kładą nacisk na zinstytucjonalizowane kontakty zagraniczne. Wśród przyczyn takich działań wskazuje się m.in. globalizację prawa, zwiększoną integrację polityczną, rosnącą rolę wymiany ekonomicznej czy też wykorzystanie doświadczeń innych – zagranicznych – jednostek samorządowych. W kontaktach zagranicznych samorządów wyraża się także chęć sprawnego zarządzania jednostką samorządową⁴⁶. Współpraca zagraniczna samorządów może być podstawą np. wymiany wiedzy między jednostkami współpracującymi (w szczególności w zakresie zarządzania wewnętrznego, realizacji innowacyjnych projektów, radzenia sobie z nowymi problemami społecznymi), promocji jednostki samorządowej na arenie międzynarodowej, zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej, ekonomicznej czy handlowej oraz realizacji wspólnych projektów. Współpraca zagraniczna jest też traktowana w kategoriach prestiżu, szczególnie w odniesieniu do małych jednostek

⁴⁶ P. Swaniewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 7.

samorządowych, szczególnie gmin o charakterze wiejskim czy wiejsko-miejskim.

Podstaw prawnych współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego należy upatrywać na kilku różnych płaszczyznach. Podstawowym źródłem zewnętrznym, a zarazem inspiracją rozwiązań konstytucyjnych, są rozwiązania istniejące w prawie międzynarodowym publicznym oraz w prawie unijnym. W tym zakresie trzeba wymienić akty powstałe w systemach prawnych Rady Europy oraz Unii Europejskiej, wskazując jednocześnie ograniczony (do państw członkowskich) charakter ich obowiązywania. Należy jednak w sposób zdecydowany zaakcentować, że rozwiązania te są źródłem inspiracji dla rozwiązań systemowych – w zakresie współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego – w państwach trzecich, które wykorzystują modelowość i praktyczność rozwiązań oraz doświadczenia innych samorządów.

W ramach systemu prawnego Rady Europy podstawowe znaczenie mają Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r.⁴⁷, sporządzona w Madrycie, oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.⁴⁸, sporządzona w Strasburgu. Wedle tych aktów jednym z głównych celów Rady Europy jest tworzenie ścisłych powiązań między państwami członkowskimi oraz wspieranie ich współpracy. Jako główną podstawę takich działań, a zarazem swoiste narzędzie w tym zakresie, uważa się zawieranie porozumień w dziedzinie administracji. Porozumienia te, a wraz z nią współpraca zagraniczna, odnosić się mają do: rozwoju regionów i innych jednostek organizacyjnych, ochrony przyrody, poprawy szeroko rozumianej infrastruktury publicznej, usług dla mieszkańców, a także dwu- lub wielostronnej pomocy w sytuacjach kryzysowych. Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego ma ułatwiać współpracę

⁴⁷ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

⁴⁸ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

w tym zakresie, a także inspirować nowe rozwiązania systemowe. Ponadto, we wskazanych aktach sprecyzowana zostaje prawna forma zrzeszania się oraz prawo do tej czynności.

W przypadku systemu prawnego Unii Europejskiej zauważyć należy wielość źródeł odnoszących się (bezpośrednio lub pośrednio) do współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹, a ich dopełnieniem w systemie prawa krajowego jest Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej⁵⁰. Prawodawstwo unijne wyróżnia współpracę transgraniczną, transnarodową oraz międzyregionalną⁵¹. Za najbardziej rozbudowaną formę współpracy należy uznać Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Jego celem jest ułatwianie i wspieranie współpracy terytorialnej między jego członkami. Powołanie EUWT jest dobrowolne i inicjowane przez podmioty, które mają tworzyć tę strukturę⁵².

Kolejną podstawę współpracy zagranicznej stanowi regulacja konstytucyjna⁵³, a także konstytucyjna zasada przychylności prawu międzynarodowemu i integracji międzynarodowej, wyrażona w preambule i skonkretyzowana w art. 9 Konstytucji RP. Należy jednak zwrócić uwagę, że zasada ta ma charakter ogólny, co może wpływać – i wpływa – na interpretację tego przepisu. Pod pojęciem prawa

⁴⁹ Katalog tych źródeł wskazuje się w doktrynie m.in. w: S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2009.

⁵⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.

⁵¹ Ł. Buczkowski, L. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] E. Feret, P. Niemczuk (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów–Przemyśl 2014, s. 35.

⁵² Szerzej na temat tej instytucji: *ibidem*, s. 38–49.

⁵³ Art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w którego świetle jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

międzynarodowego kryje się wszakże wielość źródeł prawa, o różnej mocy obowiązywania i różnym sposobie powstania.

Aby właściwie ją zinterpretować, należy dokonać krytycznej analizy poglądów doktryny⁵⁴ oraz przeglądu orzecznictwa w tym zakresie⁵⁵.

Konkretyzacja regulacji konstytucyjnej następuje na szczeblu ustawowym. W tym zakresie należy wskazać: art. 84a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁶, art. 75a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁷ oraz art. 76 ust. 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵⁸. Aktem szczególnym, do którego odsyłają wskazane wyżej przepisy, jest Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁵⁹.

Współpraca transgraniczna samorządu terytorialnego jako konkretyzacja współpracy zagranicznej

Szczególną formą współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego jest współpraca transgraniczna. W ramach tej instytucji najistotniejsze wydaje się zdefiniowanie pojęcia granicy. Można ją rozumieć na wiele sposobów, np. jako granicę terytorialną jednostki samorządowej (współpraca w jakiejś części musi wykraczać poza taką

⁵⁴ W tym zakresie można wskazać następujące opracowania: M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 182-183; A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)* [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 9.

⁵⁵ Jako przykłady w tym zakresie można wskazać: wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. (K. 18/04, LEX nr 155502); wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r. (V SA 708/99, LEX nr 41452).

⁵⁶ T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446.

⁵⁷ T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.

⁵⁸ T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486.

⁵⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

granicę), granicę państwa polskiego (czyli współpraca musi być nakierowana poza państwo polskie, w stosunku do innych podmiotów organizacyjnych, analogicznych ustrojowo⁶⁰ do jednostek, które inicjują współpracę) czy granicę kompetencji (działanie podmiotu wykonującego dane zadanie w granicach prawnych możliwości, czyli konieczność posiadania takiego zadania w katalogu zadań do realizacji oraz faktyczna możliwość realizacji takiego zadania poprzez upoważnienie do jego realizacji, np. podjęcie stosownej uchwały przez podmiot uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego).

Działania o charakterze transgranicznym przekraczają granice suwerennych państw, co skutkuje koniecznością przełamywania różnorakiego rodzaju barier. Bariery te można rozumieć jako prawne, ekonomiczne, gospodarcze, handlowe, społeczne, ale też mentalne⁶¹. Możliwe jest wyróżnienie cech pojęcia „transgraniczność”. W tym zakresie należy wskazać, że główny cel współpracy stanowi konkretne zadanie, a dopiero potem pojawia się kwestia wyboru partnera do wykonywania tego zadania. Przekroczenie granicy, czyli transgraniczność, jest rezultatem wykonywania zadania, a nie celem samym w sobie. Można się tu posłużyć pewnego rodzaju analogią: gdy np. inwestycja w zakresie ochrony środowiska dotyczy różnych podmiotów (np. polskich gmin czy powiatów), dotyczy również jednostek przygranicznych, cel pozostaje ten sam, partnerami zaś stają się podmioty usytuowane po drugiej stronie granicy państwa.

Współpraca transgraniczna charakteryzuje się ograniczonym przestrzennie zasięgiem obowiązywania. Oznacza to bliskość partnerów

⁶⁰ Przez pojęcie to należy rozumieć współpracę z innymi jednostkami samorządowymi, niekoniecznie równoważnymi (np. gmina w Polsce i gmina na Słowacji).

⁶¹ W tym zakresie można wskazać współpracę między jednostkami, która zaciera historyczne czy współczesne animozje. Taka forma współpracy buduje zaufanie społeczne, instytucjonalne, bardzo często jest pierwszym krokiem do współpracy inwestycyjnej lub ekonomicznej. Często pojawia się przy tym „zacieranie” barier mentalnych, gdy granica faktycznie dzieliła (np. rodziny, miejscowości), a obecnie, mimo ciągłego jej istnienia, bariery są mniejsze, przez co ich znaczenie maleje.

współpracy (bliskość terytorialną) oraz bliskość granicy. Bliskość jest w tym przypadku terminem nieostrym, gdyż nie oznacza konieczności istnienia wspólnej granicy między jednostkami współpracującymi⁶².

Współpraca transgraniczna w systemie administracji publicznej

Pojęcie administracji publicznej jest definiowane na różne sposoby. Jak wskazuje Hartmut Maurer, administrację można rozumieć w znaczeniu organizacyjnym (jest to organizacja administracji składająca się z przedmiotów i organów administracyjnych oraz innych jednostek organizacyjnych), materialnym (działalność administracyjna, tzn. taka działalność państwa, której przedmiotem jest wykonywanie zadań – spraw administracyjnych) oraz formalnym (oznacza sumę aktywności władz administracyjnych bez względu na to, czy w znaczeniu materialnym jest ona administracją)⁶³.

Administracja jest bez wątpienia systemem, w ramach którego krzyżują się różnego rodzaju normy i przepisy prawne. Dekodowane mogą one mieć równocześnie znaczenie ustrojowe, materialne i proceduralne. Kluczowym zadaniem w tym zakresie stojącym przed ustawodawcą jest takie budowanie systemu, aby był on kompletny i niesprzeczny. Kompletność i niesprzeczność należy tu rozumieć jako, po pierwsze, wyraźne wskazanie zadań, które system ten ma realizować; po drugie – wyraźne wskazanie kompetencji do realizacji tego zadania; po trzecie – niepowierzanie jednego zadania kilku podmiotom, aby nie rodziło to w tym zakresie sporu kompetencyjnego.

W system ten bez wątpienia wpisuje się pojęcie współpracy transgranicznej jako specyficznego rodzaju współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego. Systemowość tych rozwiązań rodzi jednak wiele pytań natury faktycznej.

⁶² R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 32–33.

⁶³ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 21–22.

1) Należy wskazać, że podejmowanie charakteryzowanej współpracy jest wyłącznym uprawnieniem jednostek samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiatu lub województwa. Ustawodawca nie daje takiej możliwości np. jednostce pomocniczej (gminy)⁶⁴ ani jednostce organizacyjnej (np. komórce organizacyjnej w danym urzędzie, spółce komunalnej). Mamy w tym przypadku do czynienia z pierwotnym usytuowaniem zadania i kompetencji bez możliwości ich przekazywania na inne podmioty, usytuowane w strukturze czy faktycznie podporządkowane. Dzięki takiemu rozwiązaniu otrzymujemy swoistą klarowność i wyłącność.

2) Współpracę transgraniczną w systemie administracji publicznej, co częściowo zostało wskazane powyżej, należy utożsamiać tylko i wyłącznie z samorządem terytorialnym. Współpraca zagraniczna jako szersza forma współpracy będzie kompetencją jednostek administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej. Wyposażenie jednostek samorządowych w możliwość takiego działania jest pogłębieniem konstytucyjnej zasady decentralizacji, ale też potwierdzeniem samodzielności organizacyjnej, prawnej i finansowej jednostek samorządu terytorialnego, i wpisuje się w swobodę ich działania.

3) Współpracę transgraniczną (czy szerzej – zagraniczną) jednostek samorządu terytorialnego należy także odczytywać przez pryzmat zadań własnych jednostki samorządu oraz przez pryzmat podejmowania uchwał związanych z tymi zadaniami. Jako przykład takiego rozwiązania można wskazać art. 7 ust. 1 pkt 20 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), który w ramach zadań własnych gminy wskazuje współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, oraz art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g., według którego mamy w tym przypadku do czynienia z wyłączną właściwością rady gminy, skonkretyzowaną poprzez możliwość podjęcia stosownej uchwały w tym zakresie. Współpraca transgraniczna staje się więc jedną z form

⁶⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r. (III SA/Kr 61/04, LEX nr 138349).

wypełniania zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. Taka forma dopełnia inne działania faktyczne i w niektórych przypadkach, każdorazowo ocenianych indywidualnie, może podnosić efektywność działania jednostki. Pod tą formą współpracy ukrywa się ściśle określony cel, który musi być powiązany z innymi zadaniami samorządu terytorialnego. Wdrożenie tej formy współpracy winno następować dopiero po wykorzystaniu innych form działania o charakterze wewnętrznym, a za cel należy uznać wykonywanie innych zadań, a nie np. współpracę samą w sobie. Można też założyć, że współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego powinna być realizowana dopiero, gdy pozostałe zadania jednostka wykonuje w sposób poprawny i efektywny. Funkcjonowanie jednostki samorządowej nie powinno być nastawione priorytetowo na współpracę międzynarodową, ponieważ ta forma działania winna być jedną z wielu sfer aktywności. Współpraca zagraniczna ma na celu zaspakajanie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej, a przystąpienie do niej może zwiększyć szansę na realizację (czy wręcz ją umożliwić) jakiejś inwestycji, obniżyć jej koszty, z wielokrotnie możliwości dofinansowania zewnętrznego oraz umożliwić wymianę swoistego *know-how* w zarządzaniu i funkcjonowaniu danej jednostki.

4) Jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Wyznaczanie granic działalności jest niezwykle istotne, tak aby nie tworzyć sytuacji, gdy mogą pojawić się spory kompetencyjne. Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego nigdy też nie może zastępować aktywności państwa w sferze stosunków zewnętrznych – międzynarodowych. Mimo że w prawie polskim

obowiązuje zasada domniemania właściwości na rzecz gminy⁶⁵, odnosi się ona tylko i wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego i nie włącza do tego katalogu administracji rządowej. Zadania gminy wynikają z enumeratywnego wskazania ich w art. 7 u.s.g., a następnie ze skonkretyzowania zadania własnego w ustawach szczególnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego lub prawa finansowego. Należy jednak pamiętać, że konieczność realizacji zadania wynika z woli ustawodawcy, a nie samej gminy, co oznacza, że gminy nie mogą same kreować zadań swojego rozwoju, chyba że w granicach posiadanych kompetencji. Rozróżnienie zadania własnego od zadania zleconego winno odbywać się poprzez każdorazową analizę przypadku na płaszczyźnie prawa materialnego⁶⁶. Za słuszne należy uznać, że w zakresie współpracy transgranicznej jest możliwe wykonywanie jedynie zadań własnych⁶⁷, co oznacza, że można uznać współpracę transgraniczną jako zadanie własne gminy.

5) Współpraca transgraniczna oraz zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego jest dopełnieniem działalności państwa w sferze zewnętrznej. To przejaw zwiększonej globalizacji prawa, która dosięga jednostki samorządu terytorialnego – pierwotnie powołanej tylko i wyłącznie do wypełniania zadań lokalnych czy regionalnych, a obecnie rozszerzającej tę działalność na inne, zewnętrzne formy współpracy. Jednostka samorządu terytorialnego staje się w ten sposób podmiotem dopełniającym działalność państwa w sferze aktywności międzynarodowej.

6) Współpraca transgraniczna jest możliwa jedynie wtedy, gdy zezwala na tę formę współpracy systemy prawne zarówno jednego, jak i drugiego państwa, z których pochodzą podmioty współpracy. Mamy

⁶⁵ Art. 163 w zw. z art. 164 Konstytucji RP.

⁶⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 10.

⁶⁷ Wyrok NSA oddział zamiejscowy w Łodzi z dnia 27 września 1994 r. (SA/Łd 1907/94, LEX nr 10657).

w ten sposób do czynienia z praktyczną realizacją idei międzynarodowego prawa administracyjnego. Ujednolicanie porządków prawnych różnych państw jest inspirowane przez system prawa międzynarodowego (w tym przypadku system Rady Europy i UE), co przekłada się na budowanie europejskiej przestrzeni administracyjnej i jest powrotem do źródeł powstawania prawa administracyjnego.

Podsumowując, instytucja współpracy zagranicznej – czy też, węższej, współpracy transgranicznej – jest swoistym znakiem czasów, w których żyjemy. Bez wątpienia samorząd terytorialny na płaszczyźnie takiego rodzaju działalności wkracza na nowy etap swojego funkcjonowania. Obok klasycznych zadań, które zostały na niego nałożone w ustawach szczegółowych, międzynarodowe i krajowe rozwiązania normatywne dają także możliwość nakierowywania swojego działania na płaszczyznę zewnętrzną. Taki rodzaj działalności, w ocenie autora, winien się wiązać ze ściśle określonym zyskiem. Zysk ten jednak nie może być ograniczany tylko i wyłącznie do płaszczyzny ekonomiczno-finansowej, ale powinien być dekodowany przez inne czynniki, takie jak społeczeństwo, historia, bezpieczeństwo, ochrona środowiska, nowe techniki zarządzania, promocja czy skuteczność działania. Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego także potwierdza tezę o istnieniu zjawiska globalizacji prawa, gdyż nie jest jedynie czysto teoretyczna, ale – jak pokazuje praktyka – faktyczna i dotyczy coraz większego katalogu takich jednostek.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów
w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. UWM

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Członkostwo jednostki samorządu terytorialnego
w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej**

Wstęp

Jednym z elementów usprawniających działanie samorządu terytorialnego jest współpraca odbywająca się na różnych poziomach zarządzania w terenie: lokalnym, regionalnym, mieszanym (lokalno-regionalnym). W ujęciu instytucjonalnym może być ona podejmowana przez samorząd terytorialny z różnymi podmiotami: z administracją rządową, organizacjami społecznymi, podmiotami prywatnymi, jak również z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Dobór partnera oraz szczebla współdziałania powinien wynikać z prowadzonej przez samorząd polityki oraz opierać się na zasadzie dobrowolności (najlepiej również na zasadzie efektywności – i to w aspekcie zarówno społecznym, jak i ekonomicznym). Podejmowanie współpracy nieadekwatnej do celów postawionych przed samorządem terytorialnym (zarówno ogólnych, jak i szczegółowych) oraz brak możliwości uczestniczenia w różnego rodzaju przedsięwzięciach na zasadzie partnerstwa nie są właściwe z punktu widzenia samorządowej misji publicznej, która poprzez tego rodzaju działania może być zachwiana. Jednakże ze względu na zwiększenie możliwości, obniżenie kosztów, a przy tym zachowanie właściwych standardów świadczenia usług publicznych, a nawet poprawę ich jakości,

współpraca (a tym samym wsparcie zewnętrzne) jest pożądana. Władze lokalne i regionalne powinny przy tym podejmować przemyślane decyzje, przeanalizować ewentualne korzyści i koszty współuczestnictwa w danej strukturze, a nie inicjować współpracę ze względów statystycznych i populistycznych.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, jak też postępujące procesy globalizacyjne wytyczają nowy kierunek działania samorządu terytorialnego. Otwiera się on na możliwości współpracy z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego, przez co nawiązuje nowe kontakty i zdobywa doświadczenie. Uzyskane korzyści o charakterze materialnym i niematerialnym wzmacniają potencjał oraz tworzą wizerunek jednostki kreatywnej, otwartej na rozwój, wpływając przy tym na wizerunek Polski na arenie międzynarodowej⁶⁸.

Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego między sobą oraz z innymi podmiotami może przybierać różne formy: europejskiego ugrupowania współpracy, międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych, zrzeszenia krajowego (stowarzyszenie, związek).

Prawo jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się jest prawem konstytucyjnym⁶⁹, akcentowanym również przez normy

⁶⁸ M. Kisała, *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 282.

⁶⁹ Zob. art. 172 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 783, z późn. zm.). Art. 172 Konstytucji RP deklaruje prawo jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli do zrzeszania się w celu realizacji różnego rodzaju potrzeb, m.in. wspólnego wykonywania zadań publicznych czy reprezentacji wspólnych interesów wobec innych podmiotów, w tym wobec państwa – tak: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 340. Konstytucja RP, używając zwrotu „mają prawo zrzeszania się”, kładzie nacisk na dobrowolność. Zrzeszenia jednostek

międzynarodowe. Wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi, a także zrzeszać się z nimi w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania, co ma się odbywać w prawnie określonych granicach. Należy również zagwarantować społecznościom lokalnym prawo przystępowania do stowarzyszeń w celu ochrony oraz rozwijania wspólnych interesów, a także do międzynarodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych⁷⁰. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz w nich uczestniczyć, w granicach swoich zadań i kompetencji, działając przy tym zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Województwa samorządowe przystępują do tych zrzeszeń zgodnie z Priorytetami współpracy zagranicznej województwa⁷¹.

samorządu terytorialnego nie stanowią substytutu jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla ani nie zastępują tworzących je jednostek – tak: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 773–774. Potrzeba współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, na szczeblu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym, istnieje od wielu lat. Zyskuje ona jednak na znaczeniu wraz ze wzrostem liczby oraz stopnia skomplikowania zadań publicznych, które są realizowane przez samorząd terytorialny. Z ekonomicznego punktu widzenia wykonywanie niektórych zadań uzasadnia podjęcie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego – tak: A. Skoczylas, W. Piątek [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 957.

⁷⁰ Art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.). Zob. także: M. Karpiuk, *Standardy kształtowania przestrzeni publicznej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* [w:] *Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego*, Kraków 2011, s. 133.

⁷¹ Art. 2 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.). Zob. także: M. Karpiuk, *Zasady regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań–Kijów 2013, s. 76–77. Priorytety współpracy zagranicznej województwa określają: główne cele współpracy zagranicznej; priorytety geograficzne przyszłej współpracy; zamierzenia dotyczące przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych – tak: art. 75 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.). Uchwała „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych oraz wspólnej obsługi (w szczególności administracyjnej, finansowej, organizacyjnej) gminy mogą tworzyć związki międzygminne, a w celu wspierania idei samorządu terytorialnego, a także obrony wspólnych interesów – stowarzyszenia (również z powiatami i województwami)⁷². Z kolei

nie reguluje wszystkich spraw, które są związane ze współpracą zagraniczną województwa, lecz jedynie te najważniejsze (priorytety) – tak: A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 510. Na gruncie art. 75 ustawy o samorządzie województwa chodzi o ukierunkowanie współpracy w sposób zarówno szczegółowy (np. współpraca regionów przygranicznych), jak i ogólny (np. wskazanie konkretnego kraju lub regionu, z którym województwo miałoby współpracować) – tak: R. Cybulska [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 583. Zakres funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zrzeczeniach wytyczają zarówno własne zadania i kompetencje, jak i polityka zagraniczna państwa oraz zobowiązania międzynarodowe, stąd też obowiązek sejmików województw w zakresie uchwalania Priorytetów współpracy zagranicznej województwa – tak: K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy..., op.cit.*, s. 241.

⁷² Art. 64 ust. 1 i art. 84 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.). Zob. także: J. Kostrubiec, *Samorząd terytorialny* [w:] L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 257–258. Formuła związku międzygminnego jest oparta na zasadzie dobrowolności, dlatego też gminy mogą, ale nie muszą korzystać z tej formy współpracy podejmowanej w celu wykonywania zadań publicznych. W ramach tego rodzaju współpracy związek wykonuje wspólnie zadania publiczne zrzeczonych gmin, działając w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Przysługują mu zatem takie same uprawnienia i obowiązki, jakie przysługują gminom w związku z wykonywaniem przekazanych zadań. Rada gminy, która podejmuje uchwałę o utworzeniu związku międzygminnego, musi przeprowadzić analizę koniecznych nakładów, jak również spodziewanych korzyści, jakie może osiągnąć gmina, przystępując do takiego związku – tak: wyrok NSA z dnia 8 października 2014 r. (II OSK 1275/14, LEX Nr 1565808). Związek międzygminny staje się podmiotem uprawnionym oraz jednocześnie zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, dlatego też gmina traci uprawnienia do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek – tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2011 r. (II SA/Wr 559/10, LEX Nr 994086). Cechą charakteryzującą związek międzygminny jest jego celowość. Jest on zatem podmiotem powoływanym dla realizacji określonego w ustawie celu. Na jego rzecz mogą być zatem przekazane wszelkie zadania publiczne gmin – zarówno te, które są realizowane w formach administracyjnoprawnych, jak też te, które mogą być realizowane w formach cywilnoprawnych – tak: wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r. (III SA/Kr 1077/08, LEX Nr 554326). Ustawodawca wymienia tylko dwa cele, ze względu na które może być tworzone stowarzyszenie z udziałem gmin: 1) wspieranie idei samorządu terytorialnego; 2) obrona wspólnych interesów –

powiaty, aby wspólnie wykonywać zadania publiczne (np. wydawać decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej) czy też prowadzić wspólną obsługę (w szczególności administracyjną, finansową, organizacyjną), mogą tworzyć związki z innymi powiatami (związek powiatów) i gminami (związek powiatowo-gminny). Powiaty mogą też tworzyć stowarzyszenia, w tym również z gminami i województwami⁷³.

Możliwość tworzenia zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego z jednej strony stymuluje procesy decentralizacyjne, z drugiej zaś usprawnia działania samorządu i jego organów⁷⁴. Za ich pośrednictwem organy samorządu terytorialnego mogą docierać do szerszej grupy odbiorców.

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej

Rozpatrując prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych, warto zwrócić uwagę na aspekt współpracy międzynarodowej. Taka forma pozwala nie tylko na wymianę doświadczeń, ale też na pozyskiwanie środków finansowych, technicznych czy personalnych, co sprzyja zwiększeniu jakości świadczonych usług publicznych na rzecz społeczeństwa w jego lokalnym (gminnym oraz powiatowym), a także regionalnym (wojewódzkim)

tak: K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 614.

⁷³ Art. 65 ust. 1, art. 72a ust. 1 i art. 75 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.). Przepisy te mają charakter ustrojowo-kompetencyjny, w związku z czym nie jest dopuszczalna ich wykładnia rozszerzająca – tak: wyrok WSA z dnia 6 lutego 2014 r. (II SA/GI 1349/13, LEX Nr 1525527). Ze względu na umożliwienie wspólnego wykonywania zadań publicznych ustawodawca określił prawne formy współdziałania, do których zaliczył m.in. związek powiatów – tak: C. Martysz [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 486–487. Zob. także: R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 93–96.

⁷⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 773.

wymiarze⁷⁵. Nie wszystkie cele jednostki samorządu terytorialnego są w stanie zrealizować same, w związku z czym muszą poszukiwać nowych form ich urzeczywistnienia, w tym związanych z umiędzynarodowieniem.

Jedną z form współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej. Uchwałę o przystąpieniu jednostki samorządu terytorialnego do europejskiego ugrupowania wspólnoty terytorialnej podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu⁷⁶. Organem rozstrzygającym w tej sprawie będzie zatem rada gminy, rada powiatu bądź sejmik województwa. Zasadą jest, że uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ich ustawowego składu, co odbywa się w drodze głosowania jawnego. W drodze art. 5 ust. 2 ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (dalej: u.e.u.) można tę zasadę wyłączyć bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady lub sejmiku. Głosowanie odbywa się jawnie, gdyż przepis ten nie wprowadza innej zasady, a regułą jest jawność głosowania. Ze względu na fakt, że sprawa przystąpienia jednostki samorządu terytorialnego do europejskiego ugrupowania wspólnoty terytorialnej jest istotna z punktu widzenia lokalnej, jak też regionalnej polityki społeczno-gospodarczej, ustawodawca przyjął dla podjęcia takiej uchwały inną większość niż zwykła (bezwzględna większością głosów ustawowego składu rady lub sejmiku). Przyjęcie takiej większości jest związane nie tylko z wagą takiej inicjatywy, ale też z ingerencją w sprawy samorządowe konglomeratu, do którego przystąpi gmina, powiat lub samorządowe województwo. Przyzwolenie na to musi być zatem podjęte odpowiednią większością głosów.

⁷⁵ M. Karpiuk, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego jako sposób zwiększenia sprawności oraz efektywności wykonywania zadań publicznych* [w:] W. Kieżun, L. Ciborowski, J. Wołęjszo [red.], *Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, t. 1, Warszawa 2010, s. 115.

⁷⁶ Art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.).

Podjęmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi innych państw, a także w sprawach przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych – co wynika z art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) oraz art. 12 pkt 9a ustawy o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.) – należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu lokalnego⁷⁷. Podobnie podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa samorządu województwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej, według art. 18 pkt 14 ustawy o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.), należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa. Wyłączność kompetencji oznacza, że nie mogą one być delegowane na inny organ, w tym na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Uchwałę w powyższym zakresie może zatem podjąć tylko organ stanowiący.

Uchwała o przystąpieniu do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego wchodzi w życie po uzyskaniu zgody właściwego organu, którą wprowadza art. 5 ust. 2 u.e.u. Ustawodawca określa w tym przepisie instrumentarium ingerencyjne – uzyskanie zgody, która uzależnia skuteczność inicjatywy samorządu terytorialnego w tym zakresie od woli innego podmiotu.

Zajęcie stanowiska, w tym również w formie zgody, normują także przepisy samorządowych ustaw ustrojowych. Według tych przepisów, jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu samorządu terytorialnego od jego zatwierdzenia, uzgodnienia bądź zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić

⁷⁷ Zob. także: T. Moll [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 417–418. Jeżeli na poziomie konstytucyjnym polska jednostka samorządu terytorialnego ma prawo współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a zasady tej współpracy ma określać ustawa, to znalazło to odbicie w uprawnieniu rady powiatu do podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw – tak: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2009 r. (III SA/Gl 1457/08, LEX Nr 538160).

nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Jeżeli organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, z upływem powyższego terminu (art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p., art. 80a u.s.w.)⁷⁸. W orzecznictwie nie ma jednolitości, jakie skutki wywiera upływ terminu przewidzianego na zajęcie stanowiska przez inny organ⁷⁹. W analizowanym przypadku ustawodawca przyjął inne rozwiązanie. Niewydanie decyzji wyrażającej zgodę na przystąpienie do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 6 miesięcy od daty otrzymania powiadomienia oznacza wyrażenie zgody na przystąpienie do tego ugrupowania. Jeśli państwo członkowskie, które otrzymało powiadomienie, nie zgłosi sprzeciwu w tym terminie, uczestnictwo przyszłego członka uważa się za zatwierdzone (nie dotyczy to jednak przypadku, gdy wniosek dotyczy tworzącego się ugrupowania, którego siedziba statutowa ma się znajdować na terytorium RP)⁸⁰.

⁷⁸ Art. 80a u.s.w. jest stosowany w sytuacji, gdy organ samorządu województwa podjął określone rozstrzygnięcie bądź opracował jego projekt, dla którego ważności konieczne jest zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie przez inny organ. Mowa tu zatem o istniejącym, konkretnym rozstrzygnięciu, które należy doręczyć innemu organowi w celu jego zatwierdzenia lub poczynienia wzajemnych uzgodnień lub uzyskania opinii – tak: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 marca 2008 r. (II SA/Sz 1160/07, LEX Nr 505320).

⁷⁹ Termin przewidziany na zajęcie stanowiska przez inny organ nie jest terminem zawitym, negatywne zajęcie stanowiska obala domniemanie że jest ono pozytywne – tak: wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 czerwca 2013 r. (II SA/Łd 425/13, LEX Nr 1350161). Termin z art. 89 ust. 1 u.s.g. ma charakter prekluzyjnego terminu wynikającego z prawa materialnego, a jego wpływ wywiera skutek, o jakim stanowi art. 89 ust. 2 u.s.g., zatem stanowisko organu jest pozytywne – tak: wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r. (I OSK 1970/11, LEX Nr 1107469). Wyrażenie stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania może być dokonane przez organ nadzorczy w sposób aktywny bądź pasywny, a przemawia za tym wyznaczenie w art. 77b ust.1 i 2 u.s.p. terminu ustawowego do dokonania tej czynności. Upływ powyższego terminu powoduje domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w brzmieniu, które zostało przedstawione przez powiat – tak: wyrok NSA z dnia 3 marca 2009 r. (I OSK 1322/08, LEX Nr 595074).

⁸⁰ Art. 6 ust. 4 u.e.u. w zw. z art. 4 ust. 3 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, s. 19 z późn. zm.).

To zatem inny termin niż przewidziany przez samorządowe ustawy ustrojowe, co jest oczywiste ze względu na fakt dokonania wnikliwej analizy, która pozwoli stwierdzić, czy tego rodzaju uczestnictwo jest zgodne z prawem unijnym i wewnętrznym, czy też nie, jak i czy jest to uzasadnione interesem publicznym. Zatem art. 6 ust. 4 u.e.u., stosowany w zw. z art. 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (dalej: r.e.u.), jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. i art. 80a u.s.w. Termin z art. 6 ust. 4 u.e.u. w zw. z art. 4 ust. 3 r.e.u. jest terminem prekluzyjnym, w związku z czym po jego upływie wydanie decyzji niewyrażającej zgody (negatywnej) nie wywołuje skutków prawnych, a postępowanie w sprawie jej wydania powinno zostać umorzone.

Na przystąpienie do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jednostki samorządu terytorialnego zgodę wyraża, w formie decyzji, minister właściwy ds. zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych, ministrem właściwym ds. finansów publicznych, a także ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, co wynika z art. 6 ust. 1 u.e.u. Organem współrozstrzygającym w sprawie przystąpienia do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jednostki samorządu terytorialnego jest minister właściwy ds. zagranicznych, który w tym przedmiocie nie działa samodzielnie, gdyż swoją decyzję zobowiązany jest także uzgodnić z właściwymi ministrami. Wyrażenie zgody jest władczym środkiem ingerencji w swobodę samorządu terytorialnego i należy go zakwalifikować do środków nadzoru. Nadzór jako instytucja, za której pośrednictwem są uruchamiane działania i podejmowane środki o znacznym stopniu dolegliwości dla podmiotu nadzorowanego, w tym przypadku organu stanowiącego samorządu terytorialnego, musi być postrzegany poprzez pryzmat wykładni zawężającej, w aspekcie zarówno przedmiotowym, jak i podmiotowym. Ingerencja wynikająca z art. 6 ust. 1 u.e.u. spełnia cechy działania nadzorczego. Ustrojodawca przyjął zamknięty katalog organów

nadzoru, a więc tych, które są upoważnione do stosowania środków ingerencyjnych wobec samorządu terytorialnego, zaliczając do niego w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe, a w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP przyznając Sejmowi kompetencję do rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego, oraz wprowadził w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP legalność jako jedyne kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego⁸¹. W katalogu tym nie wyodrębniono ministra właściwego ds. zagranicznych, w związku z czym nie jest on organem nadzoru (a jeżeli nim nie jest, to oczywiście nie może stosować środków nadzorczych), a zgoda wyrażana odnośnie do uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przystąpienia do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest typowym środkiem nadzoru. W związku z tym takie działania ministra właściwego ds. wewnętrznych na gruncie rozwiązań konstytucyjnych należy uznać za niedopuszczalne, a art. 6 ust. 1 u.e.u. – za niekonstytucyjny.

Przyznana samorządowi terytorialnemu przez ustrojodawcę samodzielność oznacza, że ustawodawca nie może kształtować w sposób dowolny form ingerencji; muszą one być zgodne z zasadami konstytucyjnymi. W związku z tym nie może wprowadzać rozwiązań konstytucyjnie niedopuszczalnych, takich jak wyposażanie w kompetencje nadzorcze organów, które nie mają konstytucyjnego statusu organów nadzoru.

Konstytucja RP w art. 165 ust. 2 wyraźnie proklamuje zasadę, w której świetle samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Przyznanie sądowej ochrony tej samodzielności wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego⁸². Zasada ta nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej jej

⁸¹ Zob. także: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 227-228.

⁸² Wyrok TK z dnia 15 marca 2005 r. (K 9/04, OTK ZU 2005, Nr 3A, poz. 24).

interpretacji, która jest dokonywana w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa oraz zasady dobra wspólnego. Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a ich pozycję ustrojową należy określać, wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych oraz zasad ustrojowych, a także analizując zachodzące między nimi interferencje. Konstytucja RP nie jest zbiorem oderwanych od siebie zasad; powinna być rozumiana jako racjonalna oraz harmonijna całość. Jeżeli ustawodawca kieruje się wyłącznie jedną zasadą czy wartością, nie dostrzegając znaczenia innych, wówczas zostaje zachwiana równowaga⁸³. Zgadza się ze stwierdzeniem, że zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie jest absolutna i powinna być zharmonizowana z innymi zasadami konstytucyjnymi, należy jednak podkreślić, że ustawodawca nie może lekceważyć żadnej z zasad konstytucyjnych, w tym zasady samodzielności samorządu terytorialnego, a ustanawiając organ nadzoru spoza konstytucyjnego katalogu, prowadzi do takiej niedopuszczalnej sytuacji.

Szczególną pozycję europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej podkreśla m.in. fakt posiadania przez to ugrupowanie osobowości prawnej, którą nabywa ono z dniem wpisu do Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, prowadzonego w formie elektronicznej przez ministra właściwego ds. zagranicznych. W związku z tym jest ono w stosunkach zewnętrznych samodzielnym, odrębnym od samorządu terytorialnego podmiotem, co powoduje, że jednostka samorządu terytorialnego nie będzie ponosiła odpowiedzialności za zobowiązania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej – ugrupowania, które współtworzy.

Wpis do rejestru, odmowa wpisu do rejestru, zmiany w rejestrze oraz wykreślenie ugrupowania z rejestru nie są czynnościami materialno-technicznymi, gdyż w myśl art. 11 u.e.u. następują w drodze decyzji.

⁸³ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r. (K 24/02, OTK ZU 2003, Nr 2A, poz. 11).

Szczegółowość informacji i danych zamieszczanych w Rejestrze Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej określa prawodawca w rozporządzeniu⁸⁴.

W przypadku, gdy europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nie korzysta ze wsparcia finansowego Unii Europejskiej, mając siedzibę statutową w Rzeczypospolitej Polskiej, zakres jego działania będzie ograniczony. Wówczas będzie ono mogło wspierać takie priorytety inwestycyjne, jak: 1) wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego oraz innowacji; 2) zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych; 3) wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw; 4) wpieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach; 5) promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem; 6) zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami; 7) promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej; 8) promowanie trwałego zatrudnienia wysokiej jakości oraz wsparcie mobilności pracowników; 9) promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją; 10) inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności, a także uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej; 11) wzmacnianie sprawności administracji publicznej, m.in. przez zwiększanie efektywności usług publicznych⁸⁵. Takie

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 199).

⁸⁵ Art. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347, s. 289) w zw. z 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

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej będzie mogło również wspierać następujące priorytety inwestycyjne odnoszące się do wymienionych elementów europejskiej współpracy terytorialnej: 1) w ramach współpracy transgranicznej – promowanie trwałego oraz wysokiej jakości zatrudnienia, a także wspieranie mobilności pracowników poprzez integrację transgranicznych rynków pracy; promowanie włączenia społecznego oraz walkę z ubóstwem i dyskryminacją poprzez promowanie równości płci, równych szans oraz integrację społeczności ponad granicami; inwestowanie w kształcenie oraz szkolenia; wzmacnianie sprawności administracji publicznej poprzez wspieranie współpracy prawnej i administracyjnej i współpracy między obywatelami i instytucjami; 2) w ramach współpracy transnarodowej – wzmacnianie sprawności administracji publicznej poprzez opracowanie, jak też koordynację strategii makroregionalnych i morskich; 3) w ramach współpracy międzyregionalnej – wzmacnianie sprawności administracji publicznej poprzez: rozpowszechnianie dobrych praktyk, jak też wiedzy eksperckiej oraz wykorzystanie wyników wymiany doświadczeń w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w tym powiązań między miastem a wsią; wspieranie wymiany doświadczeń; poszerzanie bazy dowodowej w celu zwiększenia skuteczności polityki spójności oraz osiąganie celów tematycznych w drodze analizy tendencji rozwojowych⁸⁶.

Organem nadzorującym ugrupowania mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz udział w ugrupowaniach z siedzibą statutową poza terytorium RP ich członków działających na podstawie prawa polskiego, według art. 20 u.e.u., jest minister właściwy ds. zagranicznych. Przyznanie mu statusu organu nadzoru

Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz. Urz. UE L 347, s. 259) oraz w zw. z art. 16 u.e.u.

⁸⁶ Art. 7 ww. rozporządzenia nr 1299/2013 w zw. z art. 16 u.e.u.

wynika z jego właściwości określonej poprzez sprawy przynależne działowi administracji rządowej, którym kieruje – sprawy zagraniczne.

Instrumentarium nadzorcze jest uruchamiane przez ministra właściwego ds. zagranicznych m.in. w przypadku, gdy europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej prowadzi jakąkolwiek działalność, która narusza interes publiczny lub przepisy dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego bądź moralności publicznej; wówczas może on wykreślić ugrupowanie z rejestru i wyznaczyć likwidatora lub cofnąć, w drodze decyzji administracyjnej, zgodę na przystąpienie do ugrupowania mającego siedzibę statutową poza terytorium RP, co wynika z art. 21 u.e.u. w zw. z art. 13 r.e.u. W przypadku konieczności zastosowania środka nadzorczego organ nadzoru nie działa samodzielnie, lecz w ramach instytucji współdziałania, zobowiązującej do zasięgania opinii właściwych organów. Zajęcie stanowiska w formie opinii organu współdziałającego jest dla organu nadzoru niewiążące, przy czym jednak jest to wymóg formalny, który musi być spełniony w ramach postępowania nadzorczego.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr Dorota Wilkowska-Kołąkowska

Zakład Prawa i Administracji, Wydział Administracji i Nauk Społecznych,
Politechnika Warszawska

dr Monika Zakrzewska

Zakład Prawa i Administracji, Wydział Administracji i Nauk Społecznych,
Politechnika Warszawska

Wpływ systemu europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej (INSPIRE) na procedurę transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć

Wstęp

Perspektywy rozwoju gmin w Polsce w głównej mierze wiążą się z przyszłością polityki Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do środowiska, która stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony z uwzględnieniem różnorodnych sytuacji w poszczególnych regionach Wspólnoty. Nadal jednak występują poważne trudności związane z uzyskaniem kompleksowej informacji, m.in. w kwestiach środowiskowych, oraz z harmonizacją tych danych między różnymi państwami, co jest szczególnie niekorzystne w przypadku konieczności podjęcia np. współpracy transgranicznej. Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu jest wykorzystanie systemu infrastruktury informacji przestrzennej, wprowadzonego tzw. dyrektywą INSPIRE. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wpływu utworzenia

europiejskiego systemu infrastruktury informacji przestrzennej na ochronę środowiska, w szczególności poprzez wskazanie wybranych aspektów zastosowania informacji przestrzennej w procedurze transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko na etapie ustalania przez organy administracji możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz prowadzenia konsultacji z państwem narażonym na znaczące oddziaływanie na środowisko.

Dyrektywa INSPIRE i jej implementacja do prawa polskiego

Zgodnie z art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸⁷ „przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”. Jak podkreśla Małgorzata Kuzianik, ogrom różnego rodzaju danych odnoszących się do powierzchni ziemi oraz postęp technologiczny związany z powszechnym dostępem do sieci informatycznej to główne powody podjęcia działań mających na celu stworzenie ram prawnych i organizacyjnych umożliwiających budowę infrastruktury informacji przestrzennej⁸⁸.

Najważniejszym powodem podjęcia działań legislacyjnych dotyczących europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej były występujące problemy z zapewnieniem dobrej jakości informacji przestrzennej, jej dostępności i skoordynowanego korzystania z niej przy realizacji polityki wspólnotowej przez organy publiczne na różnych poziomach⁸⁹. Z drugiej strony, w państwach członkowskich istniała

⁸⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

⁸⁸ M. Kuzianik, Dyrektywa INSPIRE – nowe spojrzenie na zagospodarowanie przestrzeni [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, <http://sip.lex.pl/#/monografia/369265162/144?tocHit=1> [dostęp: 30.06.2016].

⁸⁹ M. Baranowski, *Infrastruktury geoinformacyjne oraz infrastruktura informacji przestrzennej w Europie* [w:] S. Białousz, E. Bielecka, *INSPIRE i Krajowa Infrastruktura Informacji Przestrzennej. Podstawy teoretyczne i aspekty praktyczne*, Warszawa 2011, s. 71.

i nadal istnieje duża liczba baz danych przestrzennych rozproszonych po różnych instytucjach w zależności od dziedzin, których dotyczą. Wiąże się to z poważnymi trudnościami z uzyskaniem kompleksowej informacji, np. w kwestiach środowiskowych, oraz z harmonizacją tych danych między różnymi państwami, co jest szczególnie niekorzystne w przypadku konieczności podjęcia np. współpracy transgranicznej.

Efektom podjęcia wskazanych wyżej działań legislacyjnych było wydanie Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (dyrektywa INSPIRE)⁹⁰.

W preambule dyrektywy zostały określone m.in. następujące uwarunkowania i cele jej wydania:

- 1) Polityka Wspólnoty w odniesieniu do środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w poszczególnych regionach Wspólnoty. Do formułowania i realizacji polityki w tym zakresie i innych polityk wspólnotowych potrzebne są informacje, w tym informacja przestrzenna. Dla uwzględnienia tych wymogów konieczne jest zapewnienie odpowiedniej koordynacji między podmiotami dostarczającymi informacji i użytkownikami tych informacji, tak aby możliwe było połączenie informacji i wiedzy pochodzących z różnych sektorów.
- 2) Wspólnotowy program działań w zakresie środowiska wymaga zwrócenia pełnej uwagi na zapewnienie, by tworzenie wspólnotowej polityki ochrony środowiska odbywało się w sposób zintegrowany, z uwzględnieniem różnic regionalnych i lokalnych. Istnieje szereg problemów dotyczących możliwości uzyskania, jakości, organizacji, dostępności i wspólnego korzystania z informacji przestrzennej potrzebnej do osiągnięcia celów wyznaczonych w tym programie.

⁹⁰ Dz. Urz. UE L 2007.108.1 [108 z 25.04.2007 r].

- 3) Infrastruktura informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) powinna wspomagać tworzenie polityki w odniesieniu do polityk i działań mogących mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko.
- 4) Infrastruktura INSPIRE powinna być oparta na infrastrukturach informacji przestrzennej tworzonych przez państwa członkowskie i dostosowywanych do wspólnych przepisów wykonawczych, uzupełnianych przez działania na szczeblu Wspólnoty. Działania te powinny zapewnić zgodność infrastruktur informacji przestrzennej stworzonych przez państwa członkowskie oraz możliwość ich stosowania w kontekście wspólnotowym i transgranicznym.

Jednym z najistotniejszych uregulowań, jakie wprowadziła dyrektywa, są przepisy ujednolicające i standaryzujące terminologię z zakresu informacji przestrzennej, które nie zawsze były używane w sposób ujednolicony⁹¹. Najważniejsze pojęcia, takie jak: „infrastruktura informacji przestrzennej”, „dane przestrzenne”, „zbiór danych przestrzennych”, na których opiera się dyrektywa INSPIRE, zostały określone w jej art. 3.

Art. 11 dyrektywy INSPIRE nałożył na państwa członkowskie obowiązek utworzenia i obsługi sieci obejmującej usługi danych przestrzennych oraz usługi, dla których metadane zostały utworzone zgodnie z omawianą dyrektywą, takie jak usługi wyszukiwania, przeglądania, czy przekształcania danych w celu osiągnięcia interoperacyjności. Usługi te powinny uwzględniać odpowiednie wymagania użytkownika oraz być proste w użyciu, publicznie dostępne, także za pośrednictwem Internetu lub innego odpowiedniego środka telekomunikacji.

Jak podkreśla Elżbieta Bielecka, w efekcie zastosowania przepisów Dyrektywy 2007/2/WE:

⁹¹ M. Kuzianik, *Dyrektywa INSPIRE...*, *op.cit.*

- każde państwo powinno „zbudować krajową infrastrukturę informacji przestrzennej na swoim terytorium, zgodnie z odpowiednimi wspólnotowymi przepisami wykonawczymi z uwzględnieniem właściwych mu uwarunkowań środowiskowych i cywilizacyjnych;
- tak stworzone infrastruktury w założeniu powinny być spójne i interoperacyjne oraz umożliwić dostęp do informacji o przestrzeni wszystkim, którzy tej informacji potrzebują;
- potencjalnymi odbiorcami mają być organy administracji publicznej, organizacje publiczne i prywatne, przedsiębiorcy i obywatele działający w skali zarówno Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich, a także regionu, powiatu lub gminy;
- dzięki powszechnemu dostępowi do informacji przestrzennej za pomocą usług sieciowych możliwe będzie wykorzystywanie tej informacji w codziennej pracy administracji publicznej;
- powszechny dostęp do informacji przestrzennej będzie szczególnie pomocny przy podejmowaniu decyzji w zakresie środowiska, zagospodarowania terenu i rozwoju danego obszaru, ograniczając tym samym uznaniowość zarówno przy udostępnianiu informacji, jak i przy podejmowaniu na jej podstawie decyzji. Powszechny i nieodpłatny dostęp do informacji dla administracji publicznej znacznie uprości dotychczas stosowane procedury”⁹².

Proces powstawania europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej można podzielić na trzy fazy: I. ustanowienie dyrektywy INSPIRE (do 14 marca 2007 r.); II. opracowanie przepisów implementacyjnych do dyrektywy (do 2013 r.); III. wdrażanie przepisów

⁹² E. Bielecka, *Implementacja dyrektywy INSPIRE w Polsce. Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej*, [w:] S. Białousz, E. Bielecka (red.), *INSPIRE i Krajowa Infrastruktura...*, op.cit., s. 87.

implementacyjnych w krajach członkowskich i instytucjach wspólnotowych (do 2019 r.)⁹³. Obecnie Polska znajduje się w III fazie wdrażania dyrektywy. Zgodnie z przepisami unijnymi dyrektywa wymagała transpozycji do prawa krajowego i wydania odpowiednich przepisów wewnętrznych. W ramach wdrażania dyrektywy INSPIRE Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej wprowadziła w życie Ustawę z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁹⁴ (dalej: u.i.i.p.) oraz rozporządzenia⁹⁵ konieczne do spełnienia wytycznych wynikających z dyrektywy.

Pojęcie danych przestrzennych i zbiorów danych przestrzennych – uwagi ogólne

W Polsce kluczowym aktem zawierającym regulacje niezbędne do tworzenia i funkcjonowania polskiej infrastruktury jako części INSPIRE jest u.i.i.p., która weszła w życie 7 czerwca 2010 r. Przepisy tej ustawy dostosowują i rozszerzają prawo polskie dotyczące infrastruktury informacji przestrzennej oraz w związku z tym nowelizują przepisy innych ustaw, w tym Prawa geodezyjnego i kartograficznego, Prawa ochrony środowiska oraz ustawy o ochronie przyrody⁹⁶.

W art. 3 u.i.i.p. zostały zdefiniowane podstawowe dla polskiego systemu infrastruktury informacji przestrzennej pojęcia, w tym m.in. „rejestr publiczny” oraz „zbiory danych przestrzennych”.

Zgodnie z art. 3 pkt 9 u.i.i.p., w zw. z art. 3 pkt 5 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów

⁹³ M. Baranowski, *Infrastruktury geoinformacyjne...*, *op.cit.*, s. 70.

⁹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 76, poz. 489.

⁹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 października 2010 r. w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 201, poz. 1333); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 września 2010 r. w sprawie Rady Infrastruktury Informacji Przestrzennej (Dz. U. Nr 183, poz. 1233).

⁹⁶ Szerzej o tym: E. Bielecka, *Implementacja...*, *op.cit.*, s. 90–91.

realizujących zadania publiczne⁹⁷, rejestrem publicznym jest rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Zbiorem danych przestrzennych jest rozpoznawalny ze względu na wspólne cechy zestaw danych przestrzennych (art. 3 pkt 11 u.i.i.p.). Jak podkreśla Bielecka, każdy zbiór danych (baza danych, warstwa tematyczna) przestrzennych gromadzony przez administrację publiczną zgodnie z przepisami odpowiednich ustaw i spełniający kryteria określone w art. 4 u.i.i.p jest zbiorem infrastruktury informacji przestrzennej. Zbiory danych muszą być danymi źródłowymi⁹⁸ i spełniać warunki określone w art. 4 u.i.i.p., zgodnie z którym „infrastruktura informacji przestrzennej obejmuje zbiory danych przestrzennych:

- 1) odnoszące się do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub z nim powiązane;
- 2) występujące w postaci elektronicznej;
- 3) utrzymywane przez:
 - a) organ administracji lub w jego imieniu, które zgodnie z jego zadaniami publicznymi są tworzone, aktualizowane i udostępniane,
 - b) osobę trzecią, której umożliwiono włączenie się do infrastruktury;
- 4) należące co najmniej do jednego z tematów danych przestrzennych określonych w załączniku do ustawy”.

Jak podkreśla Krzysztof Felchner, w przywołanym przepisie określony został zakres podmiotowy zastosowania ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, a częściowo również zakres przedmiotowy. W zakresie podmiotowym ustawa obejmuje zastosowania jednostki administracji rządowej i samorządowej, jak też podmioty realizujące zadania publiczne polegające na tworzeniu, aktualizacji i udostępnianiu zbiorów w porozumieniu z nimi, osoby fizyczne, prawne

⁹⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.

⁹⁸ E. Bielecka, *Implementacja...*, *op.cit.*, s. 92.

oraz nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli realizują zadania administracji publicznej w powyższym zakresie⁹⁹.

Zakres przedmiotowy obowiązywania ustawy rozciąga się na informację przestrzenną o środowisku na terytorium Polski, przy czym informacje te mają występować w postaci elektronicznej. Szczegółowy zakres danych tworzących zbiory został doprecyzowany w 34 tematach objętych trzema rozdziałami załącznika do omawianej ustawy¹⁰⁰.

Geoportal infrastruktury informacji przestrzennej

Praktycznym wymiarem wdrażania dyrektywy INSPIRE był projekt *geoportal.gov.pl*, który zakończył się w październiku 2009 r. Powstał on w wykonaniu art. 13 u.i.i.p., zgodnie z którym

„Główny Geodeta Kraju tworzy i utrzymuje geoportal infrastruktury informacji przestrzennej jako centralny punkt dostępu do usług, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy, w pełnym zakresie tematycznym i terytorialnym infrastruktury”.

Kontynuacją przedsięwzięcia jest projekt Geoportal 2.

Jak podkreśla Joanna Leszczyńska, dane przestrzenne udostępniane za pośrednictwem geoportalu obejmują: Państwowy Rejestr Nazw Geograficznych, Państwowy Rejestr Granic, dane ewidencyjne, dane o charakterze katastralnym, rzeźbę terenu, mapę topograficzną, Bazę Danych Obiektów Topograficznych, ortofotomapę, ortofotomapę satelitarną oraz skany map topograficznych. Potencjalnymi odbiorcami projektu *geoportal.gov.pl* są m.in.: przedsiębiorcy działający na rynku związanym z danymi o charakterze katastralnym i przestrzennym (m.in. architekci, urbaniści, prawnicy, pośrednicy w obrocie nieruchomościami, rzeczoznawcy majątkowi, geodeci, banki), osoby prywatne (m.in.

⁹⁹ K. Felchner, *Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej. Komentarz*, LEX/el 2013, <https://sip.lex.pl>, art. 4.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

właściciele i potencjalni kupcy nieruchomości), potencjalni inwestorzy – zarówno krajowi, jak i zagraniczni, a także organizacje i instytucje publiczne (m.in. organy administracji publicznej)¹⁰¹. Według autorki dane uzyskiwane za pośrednictwem geoportalu mogą być pomocne w przypadku postępowań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Praktyka orzecznicza wskazuje, że w trakcie postępowań w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy właściwe organy biorą pod uwagę dane uzyskane za pośrednictwem geoportalu¹⁰². Twórcy geoportalu wskazują także na możliwość wykorzystywania uzyskiwanych danych w organach administracji. Jednak jak wynika z przeprowadzonych w 2009 r. badań dotyczących wykorzystywania systemów informacji przestrzennych (w tym z geoportalu) w gminach, gdzie znajdują się obszary chronione Natura 2000 (zajmujące nie mniej niż 90% powierzchni), korzystanie z programów związanych z systemami informacji przestrzennej jest w praktyce urzędów niewielkie¹⁰³.

Dane o środowisku

Wśród różnych grup danych wymienionych we wspomnianym wyżej załączniku do u.i.i.p. szczególne miejsce zajmują te dane przestrzenne, które odnoszą się do zagadnień środowiska przyrodniczego – opisujące jego zasoby, jak również procesy w nim zachodzące. Są to dane

¹⁰¹ J. Leszczyńska, *Udostępnianie danych przestrzennych w internecie* [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, <http://sip.lex.pl/#/monografia/369265162/144?tocHit=1> [dostęp: 30.06.2016].

¹⁰² Por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Wa 1435/11, <https://sip.lex.pl/#/orzeczenie/521248705> [dostęp 30.06.2016]: „Przeprowadzona przez organ II instancji analiza załącznika graficznego do projektu decyzji (dodatkowo z uwzględnieniem map topograficznych oraz zdjęć zamieszczonych na oficjalnej stronie *Geoportal*, <http://maps.geoportal.gov.pl/>) wykazała, iż działka nr ew. (...) stanowi użytek rolny – łąkę, z wyjątkiem niewielkiego fragmentu oznaczonego w ewidencji gruntów jako grunt zadrzewiony i zakrzewiony (Lz), na którym planowana jest budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

¹⁰³ J. Leszczyńska, *Udostępnianie..., op.cit.*

georefencyjne gromadzone w Państwowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym oraz dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do zagadnień środowiska przyrodniczego.

Za gromadzenie danych georefencyjnych odpowiedzialna jest państwowa służba geodezyjna i kartograficzna, która prowadzi Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny składający się z zasobu centralnego, zasobów wojewódzkich oraz zasobów powiatowych. Według art. 2 pkt 10 Prawa geodezyjnego i kartograficznego¹⁰⁴ państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny stanowią zbiory danych prowadzone na podstawie ustawy przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentacja zawierająca wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrazowania lotnicze i satelitarne.

Jednym z przykładów wykorzystania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego jako zbioru danych stanowiących jeden z elementów informacji przestrzennej o środowisku jest ortofotomapa sporządzona w technice CIR do monitorowania stanu środowiska, szczególnie w aspekcie stanu zdrowotnego drzew i lasów¹⁰⁵.

Wśród danych przestrzennych dotyczących bezpośrednio lub pośrednio środowiska przyrodniczego znajdują się m.in. następujące zasoby ujęte w dyrektywie INSPIRE oraz w załączniku do u.i.i.p.: 1) hydrografia, obszary chronione; 2) użytkowanie terenu, geologia; 3) gleba, urządzenia do monitorowania środowiska, strefy zagrożenia naturalnego, warunki atmosferyczne, regiony morskie, regiony przyrodniczo jednorodne, rozmieszczenie gatunków, zasoby energetyczne, źródła surowców mineralnych i in. Dysponentami danych

¹⁰⁴ T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 520.

¹⁰⁵ Szerzej o tym: B. Szczechowski, *Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny* [w:] S. Białousz, E. Bielecka (red.), *INSPIRE i Krajowa Infrastruktura...*, op.cit., s. 108 i 144.

przestrzennych o środowisku przyrodniczym są instytucje branżowe szczebla centralnego, jak również regionalnego oraz instytucje naukowe, w tym m.in.: podległe Ministerstwu Środowiska organy administracji rządowej, jednostki administracyjne i instytuty badawcze, takie jak np. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Państwowy Instytut Geologiczny, Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” i in.¹⁰⁶

Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

Negatywne oddziaływanie inwestycji na środowisko nie zna granic administracyjnych, dlatego w przypadku niektórych przedsięwzięć konieczne może być przeprowadzenie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. W takich przypadkach zarówno polskie organy, gdy zachodzi możliwość oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i organy państw obcych, w przypadku gdy na ich terenie znajduje się źródło oddziaływania na środowisko innego państwa, mają obowiązek przeprowadzenia konsultacji w sprawie planowanego przedsięwzięcia. Polska ratyfikowała w dniu 12 czerwca 1997 r. konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym¹⁰⁷, sporządzoną w Espoo 25 lutego 1991 r.¹⁰⁸ Konwencja ta określa zasady przeprowadzania transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko w ramach współpracy z państwami sąsiadującymi z Polską, w tym z państwami, które nie są członkami Unii Europejskiej, np. z Ukrainą i Białorusią. W relacjach z państwami członkowskimi Unii mają

¹⁰⁶ M. Rusztecka, P. Sudra, K. Ślepowrońska, E. Wołoszyńska, *Dane dotyczące środowiska* [w:] S. Białousz, E. Bielecka (red.), *INSPIRE i Krajowa Infrastruktura...*, *op.cit.*, s. 178.

¹⁰⁷ Szerzej na ten temat: Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 287–296.

¹⁰⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.

zastosowanie zasady przeprowadzania transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁰⁹, a także w dyrektywie 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko¹¹⁰.

Polskie przepisy zostały dostosowane do dyrektyw unijnych w Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i ocenach oddziaływania na środowisko¹¹¹ (dalej: u.u.i.ś.). Ustawa ta wyróżnia trzy rodzaje procedur transgranicznych:

- postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku przedsięwzięć;
- postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku projektów polityk, strategii, planów i programów;
- postępowanie w przypadku oddziaływania pochodzącego z zagranicy.

Organem właściwym w sprawie procedury transgranicznego oddziaływania na środowisko został Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Organ prowadzący procedurę oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przekazuje informację o możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia wraz z kartą informacyjną przedsięwzięcia. W dalszej kolejności do Generalnego

¹⁰⁹ Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1, z późn. zm.

¹¹⁰ Dz. Urz. UE L 197 z 21.07.2001 r., s. 30, z późn. zm.

¹¹¹ T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, z późn. zm.

Dyrektora Ochrony Środowiska należy konsultowanie się z państwem narażonym w sprawie planowanego przedsięwzięcia.

W procedurze transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium RP w przypadku przedsięwzięć można wyróżnić kilka etapów postępowania. Początkiem tej procedury według art. 108 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś. jest wydanie postanowienia o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, w którym organ właściwy do wydania przede wszystkim decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹¹² ustala zakres dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia tego postępowania oraz obowiązek sporządzenia tej dokumentacji przez wnioskodawcę, w języku państwa, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie. Następnie organ niezwłocznie informuje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i przekazuje mu kartę informacyjną przedsięwzięcia.

Należy tu podkreślić, że dla prawidłowego przeprowadzenia procedury transgranicznego oddziaływania na środowisko duże znaczenie ma obowiązek przetłumaczenia, na język państwa narażonego na negatywne oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia tego postępowania. Do dokumentacji tej ustawa w art. 108 ust. 4 zalicza:

- kartę informacyjną przedsięwzięcia;

¹¹² Zgodnie z art. 109 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 104 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska przekazuje zainteresowanemu państwu wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a także decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, decyzji dotyczących realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych – jeżeli w ramach postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

- wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także decyzji wydawanych w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko;
- postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko¹¹³;
- część raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, która umożliwi państwu, na którego terytorium planowane przedsięwzięcie może oddziaływać, ocenę możliwego znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Kolejnym etapem postępowania w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest prowadzenie konsultacji z państwem narażonym. Zgodnie z art. 110 u.u.i.ś. organ administracji przeprowadzający procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko prowadzi za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska konsultacje z państwem, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie. Konsultacje dotyczą środków eliminowania lub ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Wykorzystanie danych przestrzennych we współpracy z organami administracji publicznej w procedurze transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko

W ramach procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wykorzystywane są nie tylko informacje zawarte

¹¹³ Przedsięwzięcia mogące oddziaływać na środowisko zostały enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 71).

w dokumentach w formie tekstowej, ale także różnego rodzaju dane przestrzenne. Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej określa zasady przekazywania danych przestrzennych między krajowymi organami administracji publicznej oraz w ramach współpracy transgranicznej. Zgodnie z art. 14 u.i.i.p. objęte infrastrukturą zbiory oraz usługi danych przestrzennych, prowadzone przez organ administracji, podlegają nieodpłatnemu udostępnianiu innym organom administracji w zakresie niezbędnym do realizacji przez nie zadań publicznych. Art. 15 wprowadza natomiast obowiązek udostępniania przez organy administracji zbiorów oraz usług danych przestrzennych organom administracji z innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz instytucjom i organom Unii Europejskiej na potrzeby zadań publicznych, które mogą oddziaływać na środowisko, z zachowaniem przepisów dotyczących rejestrów publicznych, do których odnoszą się te zbiory i usługi. Zbiory oraz usługi danych przestrzennych udostępniane instytucjom i organom Unii Europejskiej do celów sprawozdawczych w zakresie środowiska nie podlegają opłatom (art. 15 ust. 3 u.i.i.p.).

W ustępie 2 przytaczanego przepisu ustawodawca postanowił, że organ administracji udostępnia zbiory oraz usługi danych przestrzennych organom ustanowionym na podstawie umów międzynarodowych, których stroną są Unia Europejska i państwa członkowskie Unii Europejskiej, na zasadach wzajemności i równości, na potrzeby zadań, które mogą oddziaływać na środowisko, z zachowaniem przepisów dotyczących rejestrów publicznych zawierających te zbiory.

Jak podkreśla Felchner, w przypadku organów innych państw członkowskich Unii Europejskiej należy założyć, że w ustawodawstwach krajowych państw członkowskich UE zostały wprowadzone odpowiednie przepisy, będące implementacją m.in. art. 17 ust. 1 Dyrektywy 2007/2, na podstawie których organy te mogą udostępniać zbiory oraz usługi danych przestrzennych organom polskim i w ten to sposób

automatycznie realizowana jest zasada wzajemnořci i równořci¹¹⁴. Zgodnie z art. 17 ust. 8 dyrektywy „Państwa członkowskie umoŹliwiają instytucjom i organom Wspólnoty dostęp do zbiorów i usług danych przestrzennych zgodnie ze zharmonizowanymi warunkami”. Przepisy wykonawcze do Dyrektywy 2007/2 wprowadziły m.in. obowiązek wskazania (na wniosek) podstaw wyłączenia udostępniania zgodnie z art. 17. ust. 7 Dyrektywy 2007/2¹¹⁵, moŹliwość dalszego przekazania przez wnioskodawcę udostępnionych danych wykonawcom działającym w imieniu wnioskodawcy, obowiązek wskazania mechanizmu naliczania ewentualnej opłaty czy teŹ zakreszenie 20-dniowego terminu na udostępnienie, liczonego od dnia doręczenia wniosku¹¹⁶.

W procedurze transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko ustawodawca zobowiązał organ właściwy do wydania decyzji do przekazania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wniosku o wydanie decyzji. W przepisach nie przewidziano konieczności przekazania załączników, które należy dołączyć do wniosku, czyli m.in. poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmującej przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, a także mapy w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz

¹¹⁴ K. Felchner, *Ustawa o infrastrukturze...*, *op.cit.*, art. 15.

¹¹⁵ Art. 16 u.i.i.p.; wspólne korzystanie ze zbiorów i usług danych przestrzennych oraz udostępnianie zbiorów i usług danych przestrzennych na zasadach określonych w art. 15 podlega wyłączeniu w zakresie usług: wyszukiwania, przeglądania, pobierania, przekształcania oraz usług umoŹliwiających uruchamianie usług danych przestrzennych, jeŹeli mogłoby ono stanowić zagrożenie dla: 1) realizacji wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych; 2) bezpieczeŹstwa państwa; 3) bezpieczeŹstwa publicznego; 4) działalności wymiaru sprawiedliwości.

¹¹⁶ Rozporządzenie Komisji nr 268/2010 z dnia 29 marca 2010 r. wykonujące dyrektywę 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do dostępu instytucji i organów Wspólnoty do zbiorów i usług danych przestrzennych państw członkowskich zgodnie ze zharmonizowanymi warunkami (Dz. Urz. UE L 83 z 30.03.2010 r., s. 8).

z zaznaczonym przewidywanym obszarem, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, wraz zapisem mapy w formie elektronicznej. Ponadto dla przedsięwzięć, dla których organem prowadzącym postępowanie jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, należy dołączyć wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, albo informację o jego braku. Na uwagę zasługuje, iż wprowadzenie w życie przepisów Dyrektywy 2007/2/WE umożliwi korzystanie z danych przestrzennych dotyczących inwestycji zawartych m.in. na geoportalu bez konieczności przekazywania ich w formie papierowej. Dodatkowym ułatwieniem będzie wprowadzenie zmian w ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mających na celu m.in. uwzględnienie uwarunkowań wynikających z u.i.i.p. pod kątem sporządzania aktów planistycznych w postaci elektronicznej (cyfrowej)¹¹⁷. Miejskowe plany zagospodarowania przestrzennego są dostępne w internecie ze względu na obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych, które od 1 stycznia 2012 r. wydawane są wyłącznie w wersji elektronicznej¹¹⁸. W literaturze zwraca się uwagę na problemy z ustaleniem formatu przewidzianego dla mapy, jako załącznika graficznego do części tekstowej uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obecnie dla miejscowych planów przekazywanych do wojewódzkich dzienników urzędowych nie przewiduje się formatu załączonego pliku umożliwiającego przesyłanie do publikacji oryginalnych plików mających georeferencje. Uniemożliwia to automatyczne włączanie opublikowanych

¹¹⁷ Por.: Projekt programu budowy infrastruktury informacji przestrzennej (IIP w etapie obejmującym lata 2014–2015, <http://docplayer.pl/11293344-Projekt-programu-budowy-infrastruktury-informacji-przestrzennej-iip-w-etapie-obejmujacym-lata-2014-2015.html> [dostęp: 28.06.2016].

¹¹⁸ Według art. 2a ust. 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dzienniki urzędowe wydaje się w formie elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej.

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do krajowej infrastruktury informacji przestrzennej¹¹⁹.

Dla określenia oddziaływania transgranicznego na środowisko duże znaczenie mają informacje przestrzenne, które mogą być odczytywane z map załączanych do wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na inwestycję. Mimo że z regulacji ustawowej nie wynika wprost obowiązek przekazywania map do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, należy postulować ich dołączenie. Warto też zaznaczyć, że mapy te mogą być dołączane na wniosek organu prowadzącego postępowanie dowodowe w sprawie, w ramach przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), ponieważ taka możliwość nie została wyłączona¹²⁰. Zastosowanie harmonizacji w zakresie gromadzenia i udostępniania informacji przestrzennej w Unii Europejskiej ułatwi natomiast odczytywanie danych uzyskanych z infrastruktury informacji przestrzennych, bez konieczności dołączania map w postaci tradycyjnej, co powinno pozytywnie wpłynąć również na transgraniczną procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W kolejnym etapie procedury transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko państwo narażone może zgłaszać uwagi i wnioski dotyczące karty informacyjnej przedsięwzięcia, a także swoje oczekiwania odnośnie do treści raportu, który ma zostać przygotowany przez inwestora. Ponadto z art. 111 u.u.i.ś. wynika konieczność rozpatrzenia uwag i wniosków dotyczących karty informacyjnej przedsięwzięcia przy wydawaniu postanowień, o których mowa w art. 63 ust. 1 u.u.i.ś. (postanowienie w sprawie obowiązku przeprowadzenia

¹¹⁹ U. Bereza-Tijero, *Dokumenty planistyczne w krajowej infrastrukturze informacji przestrzennej*, „Człowiek i Środowisko” 2015, nr 39 (1), s. 25–26.

¹²⁰ K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska i oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LEX/el 2013, <https://sip.lex.pl>, art. 108.

oceny dla przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko) oraz art. 69 ust. 3 u.u.i.ś. (postanowienie w sprawie określenia zakresu raportu). Jak podkreśla Agata Kosieradzka-Federczyk, dla sprawności przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko ważne jest włączenie państwa narażonego na jak najwcześniejszym etapie postępowania. Poinformowanie państwa o planowanym przedsięwzięciu, które może znacząco wpłynąć na jego terytorium na późniejszym etapie, kiedy raport jest już przygotowany, nie zwalnia inwestora z obowiązku uzupełnienia raportu o informacje zgłoszone przez państwo narażone. Wprawdzie może to przedłużyć postępowanie, ale istotne jest zastrzeżenie, że organ nie powinien rozstrzygnąć sprawy przed zakończeniem postępowania w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. Udział państwa narażenia w postępowaniu dotyczy nie tylko jego organów administracji, ale także społeczeństwa. Może ono zgłaszać uwagi i wnioski, które powinny być rozpatrzone i uwzględnione przy wydaniu decyzji. Czynności podejmowane przez państwo narażone odbywają się z uwzględnieniem prawa obowiązującego na jego terenie (np. procedury niektórych państw przewidują udział społeczeństwa już na etapie rozstrzygania o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko). Terminy poszczególnych etapów postępowania podlegają ustaleniom w drodze rozmów prowadzonych przez organy polskie i państwo narażone¹²¹.

Warto zaznaczyć, że społeczeństwo państwa narażonego, po uzyskaniu informacji o możliwości zgłaszania uwag i wniosków w ramach procedury transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, będzie przede wszystkim szukało informacji

¹²¹ A. Kosieradzka-Federczyk [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 64.

o planowanym przedsięwzięciu przez internet, w szczególności zwracając uwagę na lokalizację tego przedsięwzięcia. Udostępnienie szerokiego zakresu danych przestrzennych w ramach infrastruktury informacji przestrzennej może mieć także decydujące znaczenie dla przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych.

W procedurach transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko bardzo ważnym zagadnieniem jest kwestia przekazania państwu narażonemu na negatywne oddziaływanie niezbędnej dokumentacji, która pozwoli na ocenę skutków przedsięwzięcia. Równie ważna jest kwestia obowiązku przetłumaczenia na język państwa narażonego tych dokumentów. Obecnie obowiązujące przepisy przewidują, że obowiązek przetłumaczenia dotyczy dokumentów, które są przekazywane państwu narażonemu na wstępnym etapie postępowania. Do niedawna nie było konieczności przekazania państwu narażonemu decyzji zezwalającej na realizację inwestycji w formie przetłumaczonej po zakończeniu postępowania. W związku z koniecznością dostosowania polskich przepisów do przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹²² – od 1 stycznia 2017 r. zacznie w Polsce obowiązywać przepis art. 112, według którego należy przekazać państwu uczestniczącemu w postępowaniu w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, bez zbędnej zwłoki, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, przetłumaczoną przez wnioskodawcę na język strony narażonej, w części, która umożliwi drugiemu państwu zapoznanie się, w jaki sposób wyniki postępowania w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko zostały rozpatrzone i uwzględnione przy wydawaniu decyzji.

¹²² Dz. Urz. UE L 124 z 25.04.2014 r., s. 1.

Podsumowanie

Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej przy ustalaniu i realizacji polityk i działań UE, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Niezwykle istotne w tym aspekcie jest zapewnienie dobrej jakości informacji przestrzennej, jej dostępności i skoordynowanego korzystania z niej przy realizacji polityki wspólnotowej przez organy publiczne na różnych poziomach. Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu jest wykorzystanie systemu infrastruktury informacji przestrzennej wprowadzonego dyrektywą INSPIRE oraz implementacja jej przepisów poprzez wydanie ustaw i rozporządzeń krajowych w państwach członkowskich. W Polsce kluczowym aktem zawierającym regulacje niezbędne do tworzenia i funkcjonowania polskiej infrastruktury informacji przestrzennej jako części INSPIRE jest u.i.i.p. Wśród różnych grup danych wymienionych w załączniku do u.i.i.p. szczególne miejsce zajmują te dane przestrzenne, które odnoszą się do zagadnień środowiska przyrodniczego, opisujące jego zasoby oraz procesy w nim zachodzące. Są to przede wszystkim dane georefencyjne gromadzone w Państwowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym oraz dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do zagadnień środowiska przyrodniczego. W kontekście współpracy transgranicznej równie ważnym zagadnieniem jest zapewnienie dostępu do informacji przestrzennej państwom sąsiadującym ze sobą, w przypadku gdy planowane przedsięwzięcie może oddziaływać na środowisko innego państwa. Państwa, które są suwerenami i mają prawo do decydowania o wykorzystaniu swojego terytorium, powinny – zgodnie z obowiązującą w prawie międzynarodowym zasadą dobrego sąsiedztwa – w ramach współpracy transgranicznej zapewnić informowanie organów i społeczeństwa państwa narażonego o planowanym przedsięwzięciu. Wprowadzenie jednolitych rozwiązań w zakresie budowy europejskiego systemu

infrastruktury informacji przestrzennej można uznać za działanie ułatwiające przekazywanie państwu narażonemu danych przestrzennych w ramach procedury transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. Powszechny dostęp do informacji przestrzennej ma także pozytywny wpływ na ochronę środowiska poprzez zapewnienie skutecznych konsultacji przeprowadzanych w ramach transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr Zygmunt Wiśniewski

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Rola organów samorządu terytorialnego w rozwoju energetyki odnawialnej ze szczególnym uwzględnieniem energetyki wiatrowej

Wstęp

Zgodnie z definicją zamieszczoną w Ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹²³ odnawialne źródła energii (OZE) to odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerothermalną, energię geothermalną, energię hydrothermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów.

Odnawialne źródła energii są szansą i jednocześnie wyzwaniem dla rozwoju gospodarki narodowej, i to w wielu aspektach. Przede wszystkim mogą pozytywnie wpływać na bezpieczeństwo energetyczne państwa, rozwój technologiczny i innowacyjność gospodarki, a także na ograniczenie zmiany klimatu i zanieczyszczenia powietrza¹²⁴.

Bezpieczeństwo energetyczne jest elementem bezpieczeństwa narodowego, w tym ekonomicznego. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. –

¹²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 478, z późn. zm.; art. 2 pkt 22.

¹²⁴ Szerzej na ten temat: T.Z. Leszczyński, *Bezpieczeństwo energetyczne państwa* [w:] P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbowski i in. (red.), *Europejski wymiar bezpieczeństwa energetycznego a ochrona środowiska*, Poznań 2014, s. 823–832.

Prawo energetyczne¹²⁵ określa je jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwo i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Na to bezpieczeństwo składać się będzie m.in. dążenie do osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej, poprawa bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej, zwiększenie efektów wykorzystania potencjału OZE, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii. W wyroku z dnia 25 lipca 2006 r.¹²⁶ Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń. Realizacja tego obowiązku uzasadnia poddanie gospodarki energetycznej ograniczeniom wolności działalności gospodarczej charakterystycznych dla rynku regulowanego i znajdującym oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki może być ograniczona w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i ochronę środowiska, ograniczenia te mogą zaś być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, pod warunkiem że nie naruszają istoty wolności i praw¹²⁷.

Jak powszechnie wiadomo, stabilne dostawy energii są warunkiem niezbędnym do dynamicznego rozwoju gospodarki. Według ekonomistów wzrost PKB o 1% przekłada się na większe o 0,7% zapotrzebowanie

¹²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1059, z późn. zm.

¹²⁶ Sygn. akt P 24/05, OTK ZU, 2006/7A/87.

¹²⁷ J. Robel, *Złożoność pojęcia „bezpieczeństwo energetyczne” i jego podstawy w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 152–153; B. Dec, J. Krupa, *Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w aspekcie ochrony środowiska* [w:] P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbowski i in. (red), *Europejski wymiar bezpieczeństwa...*, *op.cit.*, s. 453–458; D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006, s. 27.

na energię. Tymczasem dotychczasowa sieć energetyczna w Polsce jest stara i w przeważającej części zdekapitalizowana, w związku z czym niezbędne są poważne inwestycje w energetykę – głównie na budowę nowych bloków energetycznych i modernizację linii przesyłowych, które także znajdują się na krawędzi wydolności. Dlatego też z nadzieją należy przyjąć bardzo zaawansowaną już budowę dwóch nowych bloków Elektrowni Opole o łącznej mocy 1800 MW (koszt: 12 mld PLN) i jednego w Elektrowni Kozienice o mocy 1075 MW (koszt: 5,1 mld PLN)¹²⁸. O realności zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego kraju świadczą ograniczenia w dostawach prądu w upalne dni latem 2015 r. W związku z tym w interesie bezpieczeństwa energetycznego niezbędne inwestycje w energetyce powinny być wsparte dalszym rozwijaniem OZE, a zwłaszcza energią prosumencką.

Niezmiernie istotne jest przy tym również to, że wsparcie dla OZE wynika z obowiązujących w Polsce aktów prawnych Unii Europejskiej. Chodzi tu przede wszystkim o wdrożenie w pełni:

- 1) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE¹²⁹;
- 2) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE¹³⁰;
- 3) Dyrektywy Rady 2013/18/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii

¹²⁸ „Gazeta Wyborcza” z 15.07.2016 i 24.08.2016 r.

¹²⁹ Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16, z późn. zm.

¹³⁰ Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012 r., s. 1.

ze źródeł odnawialnych, w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji¹³¹;

- 4) Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020¹³².

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE za główny swój cel uznaje redukcję emisji gazów cieplarnianych i spełnienie postanowień Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych ws. zmian klimatu, a także wywiązanie się z innych wspólnotowych i międzynarodowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, wykraczających poza rok 2012.

Wśród środków zmierzających do realizacji tego celu dyrektywa wymienia:

- kontrolę zużycia energii w Europie;
- oszczędność energii;
- zwiększenie efektywności energetycznej;
- zwiększenie stosowania energii z OZE.

Tego rodzaju działania według dyrektywy wpływają bowiem na tak istotne wartości społeczno-gospodarcze, jak:

- zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii;
- wspieranie rozwoju technologicznego i innowacji;
- zwiększenie zatrudnienia;
- rozwój regionalny, zwłaszcza na obszarach wiejskich i odizolowanych;
- zmniejszenie uzależnienia Wspólnoty od importu ropy w sektorze transportu.

W pkt 1 wstępu do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE wskazano, że Unia Europejska stoi w obliczu niespotykanych dotąd wyzwań wynikających z rosnącego uzależnienia

¹³¹ Dz. Urz. UE L 158 z 10.06.2013 r., s. 230.

¹³² Dz. Urz. UE seria C Nr 200 z 28.06.2014 r., s. 1.

od importu energii i ograniczonych zasobów energetycznych, a także konieczności ograniczenia zmiany klimatu i przezwyciężenia kryzysu gospodarczego. Efektywność energetyczna jest jednym z najlepszych sposobów sprostania tym wyzwaniom. Zwiększa ona poziom bezpieczeństwa dostaw energii UE poprzez obniżanie zużycia energii pierwotnej oraz ograniczanie importu energii. Przyczynia się do obniżenia w sposób opłacalny emisji gazów cieplarnianych, a tym samym – do łagodzenia skutków zmiany klimatu, co było przedmiotem obrad specjalnej Konferencji Klimatycznej w Paryżu w dniach od 30 listopada do 12 grudnia 2015 r. Przystawienie się na bardziej efektywną energetycznie gospodarkę powinno również doprowadzić do szybszej popularyzacji innowacyjnych rozwiązań technologicznych oraz poprawy konkurencyjności przemysłu w UE, pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy w sektorach związanych z efektywnością energetyczną.

W związku z powyższym Wspólnota wyznaczyła sobie cel przewidujący osiągnięcie do 2020 r. 20% udziału energii z OZE w całkowitym zużyciu energii. Dla Polski wielkość ta wynosi 15% energii z OZE w krajowym całkowitym zużyciu energii.

Odnawialne źródła energii mają bezpośredni wpływ na realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Według znanego w prawie międzynarodowym Raportu Brudtland z 1987 r. „zrównoważony rozwój to rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie zagrażając możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń”¹³³.

Według Polityki energetycznej Polski do 2030 roku¹³⁴ energetyka powinna działać w służbie zrównoważonego rozwoju. Pojęcie „zrównoważony rozwój” (zasada zrównoważonego rozwoju jako jedna

¹³³ Za: J. Kielin-Maziarz, *Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, „Roczniki Nauk Prawnych, Prawo, Prawo Kanoniczne, Administracja” (Towarzystwa Naukowego KUL) 2012, t. 22, nr 1, s. 9 i nast.

¹³⁴ Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r., Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do uchwały nr 202/2009.

z najważniejszych zasad ustrojowych została zawarta w art. 5 Konstytucji RP) definiuje w prawie polskim art. 3 pkt 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹³⁵ (dalej: p.o.ś.), przyjmując, że należy przez nie rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań praktycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Obowiązek stosowania zasad zrównoważonego rozwoju wiąże organy ustawodawcze państwa, organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego oraz organy administracji publicznej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zasada ta jest rozumiana często jako dyrektywa wykładni przepisów prawa. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych z punktu widzenia tej zasady¹³⁶.

Wspomniana Polityka energetyczna Polski do 2030 roku podkreśla, że działania na rzecz ochrony klimatu skutkują koniecznością przestawienia produkcji energii na technologie o niskiej emisji Co₂ z zachowaniem efektywności ekonomicznej. Z tego powodu należy zwrócić uwagę na energetykę jądrową, która oprócz braku emisji Co₂ zapewnia także niezależność od tradycyjnych źródeł energii. W dokumencie tym zwrócono także uwagę na to, aby wszystkie właściwe podmioty podjęły działania przygotowujące warunki dla wdrożenia programu polskiej energetyki jądrowej zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.

Obecnie zagadnienia związane z rozwojem energetyki w Polsce, w tym energetyki odnawialnej regulują takie krajowe akty prawne, jak:

¹³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.

¹³⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, Lex nr 526352.

- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (dalej: u.i.z.e.w.)¹³⁷;
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii wraz z ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw¹³⁸;
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne;
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej¹³⁹;
- Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię¹⁴⁰;
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁴¹;
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴² (dalej: u.p.z.p.);
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływujących na środowisko¹⁴³ (dalej: u.u.i.Ś.);
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁴⁴;
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁴⁵;
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁴⁶.

¹³⁷ Dz. U., poz. 961.

¹³⁸ Dz. U., poz. 925.

¹³⁹ Dz. U. z 2011 r., poz. 94 i 551, z późn. zm.

¹⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1203.

¹⁴¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.

¹⁴² Dz. U. z 2012 r., poz. 647.

¹⁴³ Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 145.

¹⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 21.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.

Oprócz tych aktów prawnych należy wymienić także akty krajowe, takie jak: Strategia rozwoju energetyki odnawialnej z dnia 23 lipca 2001 r., Polityka Klimatyczna Polski, Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020, Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016, wspomniana już Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, przyjęty przez Radę Ministrów dnia 7 grudnia 2010 r., realizujący nakaz zawarty w art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy 2009/28/WE, oraz decyzje Komisji 2009/548/WE z dnia 30 czerwca 2009 r. ustanawiające schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych¹⁴⁷.

W tym miejscu należy odnotować uchwałę nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”¹⁴⁸, który realizował nakazy zawarte w przepisach rozdziału 12a Ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe¹⁴⁹. W szczególności bowiem art. 108b tejże ustawy przewiduje, że taki dokument powinien określać zwłaszcza cele i zadania w zakresie rozwoju oraz funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce, ustalać plan prowadzenia działań związanych z informacją społeczną, edukacją oraz informacją naukowo-techniczną i prawną w zakresie energetyki jądrowej oraz plan współpracy w sprawach badań naukowych w tym względzie.

Obecne tendencje i kierunki rozwoju energetyki w Polsce

Rozwój energetyki w Polsce może się odbywać w dotychczasowy sposób, a więc na podstawie zasobów krajowych węgla kamiennego i brunatnego, bądź też przy większym lub mniejszym wsparciu energetyki jądrowej (jak

¹⁴⁷ Dz. U. UE L 2009.182.33.

¹⁴⁸ M. P. z 2014 r., poz. 502.

¹⁴⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 264, z późn. zm.

dotąd brak sprecyzowanych planów) i energetyki odnawialnej. Omawiane tu ostatnie nowelizacje ustawodawstwa energetycznego potwierdzają obawy przedsiębiorców z branży energetyki odnawialnej, organizacji ekologicznych i opinii publicznej, że władze rządowe z różnych powodów ekonomicznych i społecznych stawiają raczej na rozwój energetyki tradycyjnej, w tym również elektrowni gazowych. Grozi to niewywiązywaniem się przez Polskę z zobowiązań międzynarodowych i unijnych w zakresie ochrony środowiska, ochrony klimatu i ochrony zdrowia obywateli (zwłaszcza w największych aglomeracjach miejskich, ale nie tylko, ponieważ stan zanieczyszczenia powietrza w niektórych miejscowościach wypoczynkowych, np. w Zakopanem, jest bardzo groźny dla zdrowia ludzi), ponadto może przełożyć się na problemy z zachowaniem bezpieczeństwa energetycznego kraju, mimo że obecnie zapewnia się bezpieczeństwo społeczne zagrożone ewentualnymi wystąpieniami górników. Wygląda na to, że opisywane szeroko łączenie kopalń ze spółkami skarbu państwa branży z energetycznej ma zapobiec upadkom kopalń węgla kamiennego w Polsce, które w obecnej strukturze w wielu przypadkach stoją w obliczu nieopłacalności wydobywania węgla. Tańszy okazuje się węgiel importowany, np. z Rosji. Może się okazać, że energię odnawialną będziemy produkować w znaczącej części w elektrowniach węglowych poprzez tzw. współspalanie drewna.

Nie jest to zresztą wyłącznie polska obawa. Największa elektrownia węglowa w Wielkiej Brytanii – Drax w hrabstwie North Yorkshire – pali aż w połowie biomasą, m.in. polletem ze Stanów Zjednoczonych, czyli rodzajem granulatu wytworzonego z drewna, trocin lub wiórów. Do Wielkiej Brytanii trafia blisko połowa polletu importowanego do Europy; ponadto do Belgii – 19%, a do Danii i Holandii – po 6–7%¹⁵⁰. Warto tu zwrócić uwagę na znamieny fakt, że w przywołanej już wcześniej Ustawie z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy

¹⁵⁰ I. Sudak, *Pollet w cenie, lasy idą z dymem*, „Gazeta Wyborcza” 20–21.08.2016 r., s. 8.

o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw dokonano m.in. zdefiniowania kilku podstawowych pojęć ważnych dla tematyki OZE. Wprowadzono do ustawy pojęcie drewna energetycznego, przez które rozumie się surowiec drzewny, mający – ze względu na cechy jakościowo-wymiarowe i fizykochemiczne – obniżoną wartość techniczną i użytkową, uniemożliwiającą jego przemysłowe wykorzystanie. W ten sposób polskie koncerny energetyczne poprzez współspalanie drewnianej biomasy z węglem będą mogły liczyć na państwowe wsparcie i dopłaty z tytułu działalności proekologicznej¹⁵¹. W ustawie doprecyzowano także, że działalność prosumenta nie może być nakierowana na osiąganie zysków, lecz jedynie na zaspokajanie własnych potrzeb energetycznych. W odniesieniu do systemu aukcyjnego wprowadzono nowe zasady ustalania maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z OZE, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w następnym roku kalendarzowym poprzez uwzględnienie poszczególnych koszyków technologicznych, na jakie zostaną podzielone aukcje. Ustawa nowelizacyjna zapowiada także promowanie w większym wymiarze technologii, które wytwarzają energię w sposób „stabilny i przewidywalny”, do czego nie zalicza elektrowni wiatrowych. Oprócz współspalania (zwłaszcza w koncernach energetycznych) na odczuwalne wsparcie mogą liczyć produkcja energii z biogazu oraz farmy fotowoltaiczne. Tylko farmy wiatrowe na morzu pozostają poza ograniczeniami omawianej ustawy. Obecnie planowana jest budowa pierwszej morskiej farmy wiatrowej w okolicach Łeby na akwenie o powierzchni ok. 120 km². Łączna moc elektrowni ma wynieść 1,2 GW (ok. 150 turbin). Inwestorem jest Polenergia na Pomorzu; koszt inwestycji ma wynieść ok. 20 mld złotych, a jej uruchomienie przewidziano w 2021 roku.¹⁵²

¹⁵¹ A. Grzeszak, *Porąb i spal*, „Polityka” 10.08–16.08.2016 r., nr 33 (3072), s. 42.

¹⁵² M. Dzwonnik, *Prąd z malowniczych megawiatraków*, „Gazeta Wyborcza” 5.08.2016 r., s. 10.

Warto zauważyć, że Unia Europejska zmienia postawę wobec budowy elektrowni wiatrowych. Zamiast – jak to było do tej pory – udzielać tylko dotacji na ich budowę, obecnie chce na bieżąco wspierać działalność prywatnych przedsiębiorców w tej branży. Europejski Bank Inwestycyjny finansuje obecnie nawet te projekty, które są obciążone znacznym ryzykiem. Powstały w roku 2015 Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (plan Junckera) ma przyciągać inwestorów obawiających się zbyt wysokiego ryzyka. W szczególności morskie farmy wiatrowe fundusz ten traktuje jako inwestycje strategiczne i godne najwyższego poparcia. Dlatego też m.in. Siemens planuje przystąpić do budowy na Morzu Północnym farmy wiatrowej, która będzie zapewniać energię elektryczną 400 tys. gospodarstw domowych¹⁵³. Największą morską elektrownię wiatrową projektuje się w Wielkiej Brytanii – Hornsea 2, która ma się składać z ponad 300 turbin o wys. co najmniej 190 m, rozmieszczonych na powierzchni 800 km² w pobliżu miasta Gimsby na zachodnim wybrzeżu. Po uruchomieniu w 2023 r. ma produkować 1,6 GW energii elektrycznej dla 2 mln gospodarstw domowych¹⁵⁴.

Zasady lokalizacji elektrowni wiatrowych według zasad obowiązujących przed uchwaleniem ustawy o odnawialnych źródłach energii

Lokalizacja pojedynczych elektrowni wiatrowych bądź całych farm wiatrowych na terenie konkretnej gminy odbywała się dotąd na podstawie takich aktów, jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego ostatniego – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Akty te są podejmowane na podstawie przepisów Ustawy z dnia 27 marca 2007 r. o planowaniu

¹⁵³ A. Tauber, *Factor 23*, „Die Welt” 2.06.2016 r., s. 10.

¹⁵⁴ „Gazeta Wyborcza” 18.08.2016 r.

i zagospodarowaniu przestrzennym. Sytuacja ta uległa zmianie w dniu wejścia w życie wspomnianej już wcześniej Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, a o treści tych zmian będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

Wypada na początku przypomnieć, że zgodnie z art. 9 u.p.z.p. studium sporządza się dla obszaru całej gminy; akt ten nie jest prawem miejscowym, lecz wiąże organy przy sporządzaniu planów miejscowych. W akcie tym określa się lokalizację miejsc odpowiednich na terenie gminy dla ewentualnych elektrowni wiatrowych. Jest to oczywiście lokalizacja ogólna, aczkolwiek zgodnie z art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą elektrownie wiatrowe o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, wówczas i w studium, i w planie miejscowym ustala się ich rozmieszczenie (art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.).

Podkreślić należy, że art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. stanowi, iż w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz wyłączone spod zabudowy.

Kierunki zmian w przeznaczeniu terenów określa się w sposób ogólny w części zarówno tekstowej, jak i graficznej. Wynika to z zapisu zawartego w § 5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁵⁵, zgodnie z którym projekt rysunku studium sporządza się na kopii mapy topograficznej pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub na kopii wojskowej mapy topograficznej w skali od 1:5 000 do 1:25 000.

¹⁵⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233.

W myśl zaś art. 16 ust. 1 u.p.z.p plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – w skali 1:500 lub 1:2000.

Powyższe wywody wskazują, że również z uwagi na skalę, w jakiej sporządzane są obydwie akty planistyczne gminy, tj. studium i plan miejscowy, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu na rysunku studium mają charakter orientacyjny. Nie ma bowiem możliwości przeniesienia w sposób identyczny i tożsamy linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu z rysunku studium na projekt planu miejscowego, z uwagi na opisane powyżej kwestie skali, w jakich są one sporządzane.

W wyroku z dnia 25 września 2013 r.¹⁵⁶ Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyraził pogląd, iż: „Zasadnie podkreślono w odpowiedzi na skargę kasacyjną, że kwestionowany przez skarżącego kasacyjnie zapis studium dotyczący linii rozgraniczających nie pozwala na odrzucenie w planie miejscowym zapisów studium, ale zezwala jedynie na pewne korekty”.

W odpowiedzi na skargę słusznie zauważono, że określenie „pewne korekty” oznacza wprowadzenie zmian przebiegu linii rozgraniczających ograniczające się do „poprawienia, usuwania błędów, wad, nieprawidłowości, usterek”. Korekty te nie prowadzą więc do takiego przesunięcia linii rozgraniczających, które powodowałoby całkowitą likwidację tego terenu i brak konieczności uwzględnienia go w planie miejscowym.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia i przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia

¹⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 25 września 2013 r., II OSK 1645/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl. Szerzej na ten temat: Z. Wiśniewski, *Wybrane aspekty orzecznictwa energetyki wiatrowej* [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 386–392.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w myśl ust. 5 powołanego artykułu przed podjęciem tej uchwały musi być zbadana zgodność przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium.

Dopiero po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w myśl art. 17 ustawy organ wykonawczy gminy przystępuje kolejno do czynności planistycznych, określonych w tym przepisie¹⁵⁷.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy podjęcie uchwały w sprawie miejscowego planu następuje po stwierdzeniu, że sporządzony plan nie narusza ustaleń studium. W wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r.¹⁵⁸ NSA uznał za niedopuszczalne jednoczesne podjęcie, na tej samej sesji rady gminy, uchwały w sprawie zmiany studium, umożliwiającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również podjęcie uchwały w sprawie tego planu.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażono pogląd, że możliwe jest ustanowienie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki, art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wprowadza bowiem żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, a jedynie nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie można zatem z góry wykluczyć dopuszczalności możliwości lokalizowania na określonym obszarze wskazanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego inwestycji, np. elektrowni wiatrowych na terenie o przeznaczeniu rolniczym. Jednakże w sytuacji, gdy do zrealizowania konkretnych zamierzeń inwestycyjnych konieczne jest ulokowanie ich w konkretnym miejscu, niezbędne jest wskazanie i wyodrębnienie miejsc, w których można ewentualnie sytuować takie inwestycje – tak, by zapewnić płynne

¹⁵⁷ Z Niewiadomski (red), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 191 i nast.

¹⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 221/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Wr 834/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

przejście między niekolidującymi z sobą przeznaczeniami terenów rolniczych i gruntów pozostałych np. po wybudowaniu elektrowni wiatrowych, do wykorzystania jako użytki rolne¹⁵⁹.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r. przyjęto, że gdyby nie wyznaczono takich linii rozgraniczających na gruntach oznaczonych jako grunty rolne, to możliwe byłoby zlokalizowanie na przedmiotowym terenie bardzo wielu (a nie tylko, jak podano w odpowiedzi na skargę, kilkunastu) turbin wiatrowych i urządzeń z nimi związanych. Praktycznie – poza obszarem usytuowanym w odległości do 500 m od istniejącej i projektowanej zabudowy mieszkaniowej oraz poza terenami o szczególnych walorach krajobrazowych i podlegającymi ochronie na podstawie przepisów szczególnych – cały pozostały obszar przedmiotowego terenu mógłby zostać pokryty turbinami wiatrowymi. W takiej zaś sytuacji niemalże cały obszar oznaczony na załączniku graficznym nr 2 jako R – tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej – w praktyce zostałyby wyłączony z produkcji rolnej. Nie budzi bowiem wątpliwości, że teren, na którym zostałyby wzniesione urządzenia związane z daną elektrownią wiatrową – stosownie do właściwych regulacji ustawowych – podlegałby wyłączeniu z produkcji rolnej¹⁶⁰.

Jeżeli natomiast plan miejscowy przyjmuje mieszane przeznaczenie gruntów (np. EW/R), wówczas nie jest konieczne ścisłe wyznaczenie miejsca położenia terenów, które mogą być faktycznie przeznaczone na lokalizację elektrowni wiatrowych, co może nasuwać poważne wątpliwości w związku z obowiązkiem uzyskania zgody Ministra Rolnictwa na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne, przekraczających wielkością 0,5 ha (przed zmianą ustawy z dnia 8 marca

¹⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r., II OSK 567/08; wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., II OSK 2647/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2010 r., II SA/Wr 129/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁶⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., II SA/Wr 516/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

2013 r.). W tej sytuacji trudno było określić wielkość obszaru przewidzianego do zmiany przeznaczenia. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2016 r. przyjęto, że zamierzenie inwestycyjne w postaci instalacji fotowoltaicznej wraz z infrastrukturą techniczną jest niezgodne z przeznaczeniem rolniczym terenu, przewidzianym w planie miejscowym¹⁶¹. Podobnie planowana inwestycja polegająca na budowie dwóch bloków bioelektrowni przeznaczonych do produkcji biogazu, który służyć będzie do produkcji energii elektrycznej, i biometanu jest naceLOWANA na podjęcie działalności przemysłowej w postaci przedsiębiorstwa energetycznego w rozumieniu art. 3 pkt. 12 Prawa energetycznego, gdyż jako całość inwestycja ta jest obiektem służącym do produkcji energii elektrycznej. Taka działalność jest także sprzeczna z przeznaczeniem rolniczym terenu, określonym w planie miejscowym¹⁶².

Zgodnie z przepisami art. 46 pkt 1 i 2 u.u.i.ś. projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz projekt polityki strategii, planów lub programów w dziedzinie m.in. energetyki wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹⁶³. Przepis art. 55 ust. 1 przywołanej ustawy wymaga, aby do ostatecznie przyjętego dokumentu dołączyć pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób wzięto pod uwagę i w jakim zakresie uwzględniono istotne dla

¹⁶¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2016 r., II SA/Wr 259/16, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁶² Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016 r., II OSK 1634/14, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁶³ Przepisy ustawy dotyczące celów i sposobu przeprowadzania strategicznej oceny stanowią wdrożenie do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz. Urz. WE L 197 z 21 lipca 2001 r., s. 30. Szerzej na temat strategicznej oceny: A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 107 i nast.

ostatecznej treści dokumentu dane pozyskiwane w trakcie przeprowadzania działań objętych procedurą. Dołączenie takiego uzasadnienia do ostatecznie przyjętego dokumentu jest obowiązkowe, co wynika wprost z przywołanego przepisu („do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie”).

W jednym z wyroków NSA wskazał, że dołączenie pisemnego podsumowania jest obowiązkiem organu sporządzającego projekt dokumentu, jednakże brak dostatecznych przesłanek do przyjęcia stanowiska, że podsumowanie to powinno być obligatoryjnym załącznikiem do planu miejscowego. Nietołączenie zatem podsumowania nie może stanowić istotnego błędu proceduralnego, mogącego mieć wpływ na ocenę legalności przyjętego aktu, aczkolwiek podsumowanie to ma świadczyć o tym, że stosowna procedura oceny oddziaływania na środowisko została przeprowadzona¹⁶⁴.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 12 października 2010 r.¹⁶⁵ stwierdził, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do siłowni wiatrowych powinno być poprzedzone przeprowadzeniem analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p. Zdaniem sądu siłownia wiatrowa nie jest urządzeniem infrastruktury technicznej, o jakim mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., ale obiektem budowlanym, a konkretnie budowlą stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami (art. 3 pkt 1 lit. b Prawa budowlanego). Siłownia wiatrowa składa się z różnych elementów, np. wieży, fundamentu, śmigieł, które są ze sobą powiązane technicznie i użytkowo. Żaden z tych elementów nie mógłby

¹⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1370/10, Lex nr 746494; M. Górski, *Energetyka jądrowa w dokumentach dotyczących rozwoju systemu zaopatrzenia w energię w Polsce* [w:] L. Knopp, M. Górski (wyd.), *Deutschlands Energiewende und Polens Einstieg in die Kernenergie?*, Berlin 2015, s. 439.

¹⁶⁵ II SA/Bd 768/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

funkcjonować samodzielnie; stanowią one całość technicznoużytkową i jako takie mogą być wykorzystane do wytworzenia energii elektrycznej.

Inne natomiast stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 3 marca 2011 r.¹⁶⁶, uznając, że tzw. elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Sąd ten stwierdził, że u.p.z.p. nie definiuje pojęcia „infrastruktura techniczna”, a zatem w celu ustalenia jego znaczenia niezbędne jest zastosowanie reguł wykładni prawa. Podstawowym rodzajem wykładni przepisów prawa jest zaś wykładnia językowa (gramatyczna), której zasady nakazują w przypadku braku definicji legalnej danego pojęcia nadawać mu znaczenie możliwie najbliższe potocznemu rozumieniu danego wyrazu lub sformułowania. Jeżeli więc, stosownie do brzmienia art. 61 ust. 3 u.p.z.p., przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy nie stosuje się do urządzeń infrastruktury technicznej, to tym samym zbędne jest prowadzenie postępowania mającego na celu wyjaśnienie przesłanek uregulowanych w ostatnio wymienionych przepisach. Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1, jako wyłączony przez art. 61 ust. 3 u.p.z.p., nie może więc stanowić podstawy rozstrzygnięć organów administracyjnych¹⁶⁷.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym rodziło wątpliwości zagadnienie, czy budowa elektrowni wiatrowej jest realizacją celu publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶⁸ (dalej: u.g.n.).

Celem publicznym jest cel wyrażony wprost w punktach 1–9 art. 6 u.g.n. albo cel określony jako publiczny w odrębnych ustawach, zgodnie z punktem 10 art. 6 u.g.n. Ani art. 6 u.g.n., ani przepisy odrębnych ustaw,

¹⁶⁶ II OSK 2251/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁶⁷ Pogląd ten jest prezentowany: w wyroku NSA z dnia 21 kwietnia 2010 r., II OSK 310/10; w wyrokach WSA w Poznaniu: z dnia 6 maja 2009 r., II SA/Po 1003/08, z dnia 27 maja 2009 r., II SA/Po 1000/08, z dnia 17 listopada 2010 r., IV SA/Po 762/10, z dnia 1 grudnia 2010 r., IV SA/ Po 763/10; w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 października 2009 r., II SA/Bd 533/09; w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 listopada 2010 r., II SA/Łd 650/10.

¹⁶⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

w tym Prawa energetycznego, nie statuuje jako inwestycji celu publicznego elektrowni wiatrowej, będącej urządzeniem do wytwarzania energii przy wykorzystaniu jednego z OZE, czyli wiatru.

Przepis art. 6 pkt 2 u.g.n. do celów publicznych zalicza wyłącznie budowę i utrzymywanie urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z urządzeń przesyłowych. Chodzi zatem o urządzenia służące do transportu (przesyłu) energii w celu jej dostarczenia do sieci dystrybucyjnych lub odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci przesyłowych. Podstawową funkcją elektrowni wiatrowej jest wytwarzanie energii elektrycznej. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 15 maja 2008 r.¹⁶⁹, obecnie tylko budowa i utrzymanie przewodów i urządzeń ściśle służących do przesyłania energii elektrycznej stanowi *ex definitione* cel publiczny. Do uzyskania statusu inwestycji celu publicznego nie wystarcza więc funkcjonalna, jaka istnieje między urządzeniem wytwarzającym energię a urządzeniami przesyłowymi czy służącymi przesyłowi energii.

Takiej inwestycji nie można przypisać celu publicznego także na podstawie art. 6 pkt 4 u.g.n. Przepis ten za realizację celu publicznego uznaje m.in. budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska. Uznania elektrowni wiatrowej za urządzenie służące ochronie środowiska nie można upatrywać w treści Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii z OZE.

Mimo iż energia wytworzona przez elektrownię wiatrową może służyć ogółowi, a tym samym być przeznaczona na zaspokojenie potrzeb powszechnych, nie oznacza to, że budowa elektrowni wiatrowej może być uznana za realizację celu publicznego. Powszechną dostępność energii elektrycznej zapewniają urządzenia przesyłowe (sieci) i tylko ich

¹⁶⁹ II OSK 548/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

realizacja w świetle obowiązujących przepisów mogłaby zostać uznana za cel publiczny¹⁷⁰.

Po przedstawieniu istotnych tez dotychczasowego orzecznictwa sądowoadministracyjnego w omawianym przedmiocie nie sposób pominąć niezwykle ważnej analizy Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z dnia 1 kwietnia 2016 r., pt. *Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK*¹⁷¹, której wnioski w istotny sposób miały wpływać na prace legislacyjne Sejmu, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach. Należy zauważyć, że stwierdzone przez NIK uchybienia i nieprawidłowości, popełniane w toku całego procesu inwestycyjnego elektrowni wiatrowych, pokrywają się z uchybieniami zauważonymi w wyrokach sądów administracyjnych. Sprowadzają się one najczęściej do:

- uchwalania planów miejscowych lub wydawania decyzji o warunkach zabudowy niezgodnych z postanowieniami studium;
- wydawania decyzji o warunkach zabudowy bez uprzedniej zgody Ministra Rolnictwa na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych;
- procedowania decyzji środowiskowej pomimo sprzeczności planowanej inwestycji z planem miejscowym lub gdy raport nie zawierał wszystkich wymaganych elementów¹⁷²;
- braków lub opóźnień w publikacji informacji o toczących się lub zakończonych postępowaniach;
- nieprawidłowego wskazywania terminów do zapoznania się z materiałami i składania uwag;
- zlecania opracowania dokumentacji planistycznej pomimo braku uchwały intencyjnej rady gminy;

¹⁷⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., II SA/Bk 288/10 www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁷¹ Nr ewid. 47/2016/D/15/502/KIN, <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/d/15/502>.

¹⁷² G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 205 i nast.

- wydania decyzji o warunkach zabudowy akceptującej inny zakres rzeczowy i inne parametry techniczno-eksploatacyjne niż te, które określono w decyzji środowiskowej;
- nieterminowe wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

W opracowaniu tym przedstawiono także analizę nieprawidłowości z punktu widzenia istnienia problemów systemowych, takich jak braki w regulacjach prawnych, złożoność i wieloznaczność interpretacyjna norm prawnych oraz elementy uznaniowości. Prowadząc badania pod takim kątem, zidentyfikowano sześć istotnych problemów o charakterze systemowym:

- 1) Naczelna Izba Kontroli zwróciła uwagę, że bezpośrednie finansowanie przez inwestorów dokumentacji planistycznej gminy jest z punktu widzenia obowiązującego prawa działaniem nielegalnym (art. 13 i 21 u.p.z.p.). W związku z tym niezbędne jest, zdaniem NIK, rozważenie wprowadzenia do polskiego prawa jednoznacznych rozwiązań legislacyjnych zapewniających otwarty, oficjalny sposób finansowania planu miejscowego i takie konstruowanie sposobów jego finansowania, które nie będzie prowadzić do omijania przepisów prawa ani do podejrzeń występowania sytuacji o charakterze korupcyjnym.
- 2) Zdaniem NIK proces oceny prawidłowości przygotowanych dokumentów (prognoza i raport) wymaga wzmocnienia, ponieważ opiniowanie nie zawsze wpływa na merytoryczną zawartość tych dokumentów. Dlatego należałoby rozważyć ustawową zmianę funkcji opiniowania na funkcję uzgadniania, co mogłoby pozytywnie wpłynąć na merytoryczność tych dokumentów.
- 3) Naczelna Izba Kontroli postuluje rozważenie wprowadzenia do porządku prawnego pojęcia dominanty krajobrazowej, którą są ewidentnie wysokie elektrownie wiatrowe, co wzmocni

ochronę terenów objętych ochroną przyrody, w tym najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo.

- 4) Naczelna Izba Kontroli opowiedziała się za wprowadzeniem do systemu prawnego kryterium odległościowego, definiującego dopuszczalną odległość lokalizacji elektrowni wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich, jednakże przy zachowaniu kryterium poziomu emitowanego hałasu.
- 5) Odnotować należy także postulat NIK, aby respektować „zasady dobrego sąsiedztwa” w toku postępowania w przedmiocie wydawania decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej elektrowni wiatrowej. Kontrole przeprowadzone w terenie wskazują bowiem, że niektóre gminy uznawały budowę elektrowni wiatrowych jako inwestycje liniowe oraz urządzenia infrastruktury technicznej (co miało swoje odzwierciedlenie także w orzecznictwie sądowoadministracyjnym), w związku z czym w myśl art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie brano pod uwagę sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich oraz warunków dostępu do drogi publicznej, co prowadzi do możliwości lokalizacji takich obiektów nawet wśród niskiej zabudowy mieszkalnej. Zdaniem NIK decyzje o warunkach zabudowy należy traktować jako swoisty akt planistyczny, wobec czego organ wydający tę decyzję winien zwracać uwagę na konieczność respektowania podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz konstytucyjnie określonych zasad ingerencji w uprawnienia podmiotowe.
- 6) W zakresie skuteczności zabezpieczenia interesów społeczności lokalnych w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych należy unikać konfliktu interesów osób pełniących funkcje w organach gminy, które powinny reprezentować przede wszystkim dobro wspólnoty samorządowej (składanie oświadczeń o wystąpieniu konfliktu interesów i wyłączanie się od udziału w postępowaniu

albo w głosowaniu organu kolegialnego). Dla poprawy standardu życia społeczności lokalnej NIK proponuje rozważenie możliwości wprowadzenia opłaty za „korzystanie z krajobrazu”, traktowanej jako danina publiczna o charakterze lokalnym, z płatnością przez cały okres trwania inwestycji.

Zasady lokalizacji elektrowni wiatrowych według znowelizowanej ustawy o odnawialnych źródłach energii

Jak zaznaczono już wcześniej, ustawa z dnia 20 maja 2016 r. określiła nowe warunki i tryb lokalizacji oraz budowy elektrowni wiatrowych, a także warunki lokalizacji elektrowni wiatrowych w sąsiedztwie istniejącej albo planowanej zabudowy mieszkaniowej (art. 1 ust. 1 u.i.z.e.w.). Według art. 1 ust. 2 ustawy nie stosuje się do inwestycji realizowanych i użytkowanych na obszarach morskich RP w rozumieniu Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁷³.

Omawiana ustawa wprowadza kilka nowych, istotnych z punktu widzenia dotychczasowych zasad, regulacji prawnych, które są odpowiedzią na oczekiwania, ale też rodzą obawy, o jakich była mowa w części 2 niniejszego rozdziału.

Na aprobatę zasługuje przyjęta w art. 2 definicja elektrowni wiatrowej (zbieżna też z licznymi wyrokami sądów administracyjnych) jako budowli w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającej się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Elementy techniczne, według ustawy, to natomiast: wirnik z zespołem łopat, zespół przeniesienia napędu, generator prądotwórczy, układ sterowania i zespół gondoli wraz z mocowaniem i mechanizmem obrotu.

¹⁷³ Dz. U. z 2013 r., poz. 934 i 1014, z późn. zm.

Tego rodzaju definicja kończy kontrowersje orzecznicze na temat charakteru elektrowni wiatrowej z punktu widzenia prawa budowlanego, albowiem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dominował raczej pogląd, że są to urządzenia infrastruktury technicznej. W związku z tym do elektrowni wiatrowych będą miały zastosowanie przepisy Prawa budowlanego odnoszące się do użytkowania obiektów budowlanych i katastrof budowlanych. Regulacja ta kończy dotychczasową rozbieżność orzeczniczą sądownictwa administracyjnego w tym względzie.

Jako zasadę ustawową przyjęto, że lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 3 u.i.z.e.w.). Ma to zapewnić, w przekonaniu ustawodawcy, większą transparentność postępowania inwestycyjnego i jego jawność, co ma także uwzględniać postulaty NIK i orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Plan miejscowy przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej ma określać maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej. Wysokość ta winna znaleźć się już w uzasadnieniu dołączonym do projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, przewidującego lokalizację elektrowni wiatrowej i ta maksymalna wysokość zostanie określona w tym planie (art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2). Widzimy tu zaostrenie wymogów formalnych uchwały intencyjnych w stosunku do przewidzianych w art. 14 u.p.z.p., a dotyczących planów miejscowych nieprzewidujących elektrowni wiatrowych. W art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi się, że plan miejscowy przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej sporządza się co najmniej dla obszaru, na którym zgodnie z art. 4 ust. 1 nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w której skład wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczone z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie.

Ponadto ustawa dokonuje nowelizacji przepisów art. 15 u.p.z.p. poprzez dodanie ust. 4, według którego plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwia lokalizację urządzenia wytwarzającego energię z OZE, wykorzystującego energię wiatru, o mocy nie większej niż moc mikroinstalacji również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich urządzeń. Z powyższego wynika, że elektrownie wiatrowe mogą być lokalizowane tylko na terenach przeznaczonych na produkcję (przemysł), a mikroinstalacje tego rodzaju (niebędące elektrowniami wiatrowymi) nie są limitowane wysokością i odległością od budynków mieszkalnych oraz rodzajem przeznaczenia terenu, a ponadto mogą być lokalizowane na podstawie zarówno planu miejscowego, jak i decyzji o warunkach zabudowy.

Skutkiem przyjęcia zasady lokalizacji elektrowni wiatrowej wyłącznie na podstawie planu miejscowego jest obowiązek organu umorzenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy elektrowni wiatrowej, wszczętego i niezakończonego do dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy. Natomiast takie decyzje wydane przed dniem wejścia w życie ustawy tracą moc, chyba że przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przed 16 lipca 2016 r.) wobec inwestycji nimi objętych wszczęto postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę (art. 14 ust. 5 i 6 ustawy). Utrata mocy nie wymusza stwierdzenia wygaśnięcia takiej decyzji w trybie art. 162 k.p.a. (art. 14 ust. 7 ustawy). Decyzje o warunkach zabudowy w dalszym ciągu obowiązują w stosunku do planowanych budynków mieszkalnych albo budynków o funkcji mieszanej, w której skład wchodzi funkcja mieszkaniowa, sytuowanych w pobliżu elektrowni wiatrowych (w przypadku braku planu dla danego terenu).

Ostatnią kluczową regulacją ustawy jest ustalenie odległości równej lub większej od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej między tą elektrownią a budynkiem mieszkalnym albo

budynkiem o funkcji mieszanej, w której skład wchodzi funkcja mieszkaniowa (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy). Odległość ta musi być uwzględniona przy lokalizacji zarówno elektrowni wiatrowych, jak i wymienionych budynków mieszkalnych w stosunku do elektrowni wiatrowych – każdy z tych obiektów w stosownym według ustawy trybie. Ustalona odległość obowiązuje także przy lokalizacji i budowie elektrowni wiatrowej od form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 i 5 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, przy czym ustanawianie tych form ochrony przyrody oraz leśnych kompleksów promocyjnych nie wymaga zachowania tych odległości (art. 4 ust. 2 ustawy).

Na lokalizację elektrowni wiatrowej w dalszym ciągu wpływać będą wyniki miejscowych uwarunkowań, których rozpoznanie wymaga wykonania indywidualnych analiz dla konkretnego obiektu i miejsca, a zwłaszcza określenia dopuszczalnych poziomów hałasu infradźwiękowego, promieniowania elektromagnetycznego, drgań i efektów migotania cienia oraz refleksów światła w konkretnym środowisku, uwzględniającego m.in. rzeźbę terenu, jego szatę, gęstość zabudowy itd. Okoliczności te mogą być przedstawione w ramach oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. Istotny wpływ na tę lokalizację będą miały także audyty krajobrazowe, wprowadzone przepisami art. 7 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹⁷⁴. Audyt wskazuje bowiem m.in. zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów i obiektów, zawiera rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów, w szczególności przez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, oraz wskazuje lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów. Audyt w ramach wniosków i rekomendacji może zawierać wytyczne dotyczące parametrów wysokościowych obiektów

¹⁷⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 774, z późn. zm.

budowlanych, które winny być uwzględnione następnie w studiach i planach miejscowych. Określoną w art. 4 u.i.z.e.w. odległość mają uwzględniać organy sporządzające studium, plany miejscowe, decyzje o warunkach zabudowy, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje środowiskowe (art. 7 u.i.z.e.w.). Ustawa wprowadziła wymóg uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, przy czym organem właściwym w sprawach architektoniczno-budowlanych dotyczących elektrowni wiatrowych został wojewoda (art. 9 pkt 2 i 3 u.i.e.z.w.). W art. 11 ustawy zmieniono także właściwość organu wydającego decyzję środowiskową; został nim regionalny dyrektor ochrony środowiska. Należy przypuszczać, że ustawodawca oczekuje, iż organy te mniej związane z lokalną społecznością będą bardziej bezstronnie ustalać krąg stron w postępowaniu inwestycyjnym, co w wielu przypadkach jest źródłem konfliktów społecznych, przewijających się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym¹⁷⁵.

W wyroku z dnia 11 lipca 2014 r. NSA wskazywał, że

„elektrownia wiatrowa uznana za proekologiczne źródło energii elektrycznej jest nietypowym przedsięwzięciem chociażby z tego powodu, że jej oddziaływanie na środowisko nie jest do końca znane i zbadane, a poza tym brak jest w prawie polskim szczegółowych regulacji w tym zakresie. Oddziaływanie na środowisko tego typu obiektów jest uzależnione od bardzo wielu czynników, np. typu urządzenia, jego mocy, wysokości masztu, wielkości śmigła, ukształtowania terenu. Ponadto nie bez znaczenia dla ustalenia, kto powinien być stroną w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej, jest również i to, czy w otoczeniu projektowanej inwestycji znajdują się budynki mieszkalne, obiekty przemysłowe, czy też tereny rolne lub leśne. W związku z powyższym wszystkie powyżej wskazane okoliczności powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu podmiotów

¹⁷⁵ Z. Wiśniewski, *Konflikty ekologiczne w świetle orzecznictwa polskich sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane* [w:] H. Lisicka, A. Lisowska (red.), *Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania*, Wrocław 2012, s. 49 i nast.

mających przymiot strony w postępowaniu w sprawie, co wymagało wszczęcia postępowania administracyjnego i przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego”¹⁷⁶.

Omawiane przepisy ustawy zdają się wychodzić naprzeciw niektórym oczekiwaniom orzecznictwa sądowego w zakresie uszczegółowienia pojęć prawnych dotyczących OZE, jednakże pełne skutki społeczno-gospodarcze tych regulacji będą widoczne dopiero w przyszłości.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza nowych regulacji prawnych energetyki odnawialnej, mimo pozytywnych rozwiązań omówionych wcześniej, nie pozwala na stwierdzenie, że oto mamy wreszcie w Polsce wizję i strategię rozwoju energetyki w ogóle, a energetyki odnawialnej w szczególności. Widać ewidentny wpływ *lobby* energetyki węglowej i górnictwa na kształt uchwalonych przepisów; trudno zatem oczekiwać na radykalną poprawę dotychczasowych proporcji źródeł energii na korzyść OZE. Rolą ustawodawcy jest wybrać koncepcję produkcji energii najtańszą, najbardziej przyjazną człowiekowi i środowisku przyrodniczemu. Na tym tle jawi się rola organów samorządu terytorialnego w rozwoju energetyki odnawialnej i wydaje się ona w świetle nowelizacji raczej pomniejszana. Szczególnie widoczne jest to w energetyce wiatrowej, gdzie oprócz ograniczeń ustawowych uprawnienia władcze przejmują organy administracji rządowej. Los energetyki wiatrowej zależy jeszcze od treści przyszłych przepisów wykonawczych, zwłaszcza w zakresie wsparcia finansowego ze strony państwa, co jest odrębnym zagadnieniem ekonomicznym. Już obecnie można przewidywać jednak większy rozwój energetyki słonecznej, geotermalnej i pochodzącej z biomasy, przy czym ta ostatnia cieszy się rosnącym zainteresowaniem elektrowni węglowych

¹⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2014 r., II OSK 292/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

z powodu współpalania z drewnem energetycznym. Już teraz jednak można mieć obawy, że omówione obostrzenia ustawowe wobec elektrowni wiatrowych zmniejszą dotychczasowe tempo rozwoju tego rodzaju inwestycji, co negatywnie może się odbić na ogólnym bilansie produkcji energii, a zwłaszcza na rozwoju lokalnej przedsiębiorczości i dochodach wielu gmin, w szczególności tych uboższych.

Te kolejne nowelizacje w zakresie prawa energetycznego i zagospodarowania przestrzennego nie są ponadto proste, jasne i przejrzyste, w związku z tym organy samorządu terytorialnego będą miały niewątpliwie problemy z utrzymaniem ładu przestrzennego na swoim terenie, zwłaszcza że można zauważyć prymat w gospodarce przestrzennej interesu indywidualnego nad ogólnospołecznym, co w ostatnim czasie często podnosi się w literaturze przedmiotu¹⁷⁷.

Na koniec należy zwrócić uwagę na wnioski wynikające z doświadczeń światowych, a zwłaszcza państw o najwyższym stopniu rozwoju gospodarczego. W 1975 r. globalna moc wszystkich ogniw fotowoltaicznych wynosiła zaledwie 1 MW, a dzisiaj osiągnęła wielkość 230 GW. Tylko same Chiny planują uzyskać do 2020 r. 143 GW z energii słonecznej. Podobne plany przyjęto w Indiach, gdzie ok. 300 mln mieszkańców wsi cierpi na brak dostaw energii elektrycznej. Od kilkunastu lat Niemcy zamykają elektrownie atomowe i przestawiają się na energię z OZE, która dostarcza im już 30% prądu. Ten rozwój OZE spowodował spadek cen energii odnawialnej. W Stanach Zjednoczonych w latach 2008 – 2015 prąd z wiatru potaniał o 41%, z domowych paneli fotowoltaicznych o 54%, a z przemysłowych instalacji słonecznych o 64%. W 2015 r. na całym świecie zainwestowano w OZE dwukrotnie więcej środków pieniężnych niż w tzw. „brudne” źródła energii.

¹⁷⁷ J. Parysek, *Pytania o przyszłość gospodarki przestrzennej w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2, s. 56.

W niektórych stanach USA koszt prądu z OZE jest już dziś niższy niż prądu pochodzącego ze spalania węgla¹⁷⁸.

Te tendencje w światowej gospodarce energetycznej nie mogą pozostać nie zauważone w Polsce.

¹⁷⁸ The Economist, *Climate Policy. Up in smoke?*, November 26, 2016, s. 51-53.; T. Ulanowski, *Prezydent USA: Czystej energii nie da się powstrzymać*, Gazeta Wyborcza z 10.01.2017 r., s. 9.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

Maria Pelekh

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Uczestniczka seminarium doktoranckiego pt. „Prawo Samorządu terytorialnego”

Ukraiński samorząd terytorialny w obliczu reformy decentralizacji. Szanse i zagrożenia

Wstęp

Samorząd terytorialny, zwany zamiennie samorządem lokalnym, jest formą aktywności lokalnej grupy społeczności powołanej do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w interesie ludzi z określonego terytorium. Aktywność ta jest zagwarantowana prawem, m.in. poprzez konstytucję, Europejską Kartę Samorządu Lokalnego i szereg ustaw, które określają podział, zakres praw i kompetencje samorządu terytorialnego, jego odpowiedzialność za podejmowane decyzje oraz powierzone mienie. Samorząd terytorialny jest instytucją publiczną, więc decyzje podejmowane przez podmioty sprawujące władzę samorządową dotyczą wszystkich, którzy należą do danej jednostki samorządowej, a są nimi obowiązkowo wszyscy mieszkańcy wspólnoty. Do samorządu terytorialnego włącza się obywatele nie na zasadzie dobrowolności, lecz na zasadzie przyporządkowania do określonego terytorium.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego na Ukrainie jest zagwarantowane w konstytucji tego państwa, jednak nie działa on tak, jak powinien, z uwagi na brak wielu rozwiązań prawnych czy wykonawczych dotyczących własności mienia, podatków oraz sposobu podejmowania

decyzji na szczeblu lokalnym. Zagadnienie to zostanie omówione poniżej. Również podpisana przez Ukrainę Europejska Karta Samorządu Lokalnego działa na zasadzie deklaratywności. W preambule zapisano, że „wspólnoty lokalne stanowią jedną z zasadniczych podwalin każdego ustroju demokratycznego”¹⁷⁹, a do zasad konstytuujących istnienie samorządu terytorialnego Karta zalicza przede wszystkim zasadę społeczeństwa obywatelskiego, decentralizacji i dualizmu administracji publicznej, niezależności i samodzielności, powszechności i demokratyczności, pomocniczości i subsydiarności, osobowości prawnej i wyodrębnienia organizacyjnego oraz kompetencyjnego¹⁸⁰.

Ukraina jest zobligowana, poprzez Unię Europejską i Kartę Samorządu Lokalnego, do poczynienia kroków zmierzających w kierunku decentralizacji państwa¹⁸¹. Nie jest to zadanie łatwe ani szybkie do zrealizowania dla pogrążonej jeszcze w chaosie Ukrainy. Realizacja reformy decentralizacji może być jednak ogromną szansą na wyjście państwa z impasu gospodarczego i politycznego. Na potrzebę niniejszej pracy sformułowane zostały dwie tezy:

- 1) Samorząd terytorialny na Ukrainie nie odgrywa swojej konstytucyjnej roli.
- 2) Ustawodawstwo ukraińskie w szybkim tempie zmierza do reformy samorządu lokalnego.

¹⁷⁹ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; sprostowanie: Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.

¹⁸⁰ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 64.

¹⁸¹ Szerzej: W. Stankiewicz, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską* [w:] H. Stroński, J. Gołota, O. Krasowski (red.), *Ukraina-Polska-Unia Europejska. Ze studiów nad przekształceniami ustrojowymi na przełomie XX i XXI w.*, Lwów-Olsztyn-Ostrołęka 2014, s. 57–72.

Regulacje prawne dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego na Ukrainie

Konstytucja Ukrainy w art. 7 podaje, że „na Ukrainie uznaje się i gwarantuje samorząd lokalny”¹⁸², a art. 38 daje jej obywatelom prawo do udziału w zarządzaniu państwem, referendum lokalnym, uczestniczeniu w wyborach do organów samorządu lokalnego i statuuje równy dostęp do służby w organach samorządowych. Art. 40 zapewnia także prawo petycji do organów samorządowych. W myśl konstytucji Ukrainy wybory samorządowe są wolne, powszechne, równe i bezpośrednie, a odbywają się w głosowaniu tajnym¹⁸³, ale nie wskazano, czy powinny być one proporcjonalne, czy większościowe. Poza tym art. 74 zabrania przeprowadzania referendum ogólnoukraińskiego w sprawach podatkowych, a referendów lokalnych – już nie. Poza tym konstytucja ukraińska, w art. 86, nadaje pewne uprawnienia deputowanym ukraińskiej Rady Najwyższej, a mianowicie otrzymują oni prawo wniesienia interpelacji do organu samorządowego. Z kolei art. 95 mówi, że „system budżetowy Ukrainy tworzy się na zasadach sprawiedliwego i bezstronnego podziału społecznego bogactwa między obywateli i zbiorowości terytorialne obywateli”. W art. 118 przyznano radom rejonowym i obwodowym uprawnienia kontrolne wobec lokalnej administracji rządowej, a art. 119 pkt 6 nałożył na administrację rządową obowiązek współpracy z organami samorządu terytorialnego¹⁸⁴.

Najważniejsze dla funkcjonowania samorządu lokalnego i samorządności Ukrainy są rozdziały IX–XI konstytucji. Związane są one z ustrojem terytorialnym, autonomią Republiki Krymu oraz samorządu lokalnego. Art. 132 mówi, że ustrój terytorialny Ukrainy opiera się na harmonijnym połączeniu centralizacji i decentralizacji, równomiernym

¹⁸² Конституція України, Відомості Верховної Ради України 1996, Nr 30, poz. 141, z późn. zm., art. 7.

¹⁸³ *Ibidem*, art. 71.

¹⁸⁴ *Ibidem*, art. 40.

rozwoju poszczególnych jednostek podziału terytorialnego z uwzględnieniem ich cech historycznych, ekonomicznych, ekologicznych, geograficznych i demograficznych oraz tradycji etnicznych i kulturowych. W myśl art. 140 tej konstytucji samorząd terytorialny oznacza prawo wspólnoty samorządowej do samodzielnego rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym, w granicach określonych konstytucją i ustawami. Z kolei art. 141 uściśla proces wyborów samorządowych¹⁸⁵.

Samorząd terytorialny na Ukrainie ma formalnie uprawnienia do skutecznego wykonywania swojej funkcji, ale większość z nich jest przekazywana na szczebel lokalnej administracji państwowej, ponieważ zadania i uprawnienia samorządu nadała jej w większości Ustawa o lokalnej administracji państwowej. Należy także dodać, że te same uprawnienia i zadania, które ma lokalna administracja państwowa, zostały delegowane do samorządów terytorialnych. Pozwala to na sprawowanie stałego nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym, m.in. w kwestii dystrybucji środków finansowych. W myśl ustawy „O samorządzie terytorialnym na Ukrainie” państwowa administracja lokalna ma przekazywać samorządowi terytorialnemu część swojej władzy, ale nigdzie nie określono przekazania wraz z tymi kompetencjami odpowiednich środków na ich realizację¹⁸⁶.

Działania podejmowane w stosunku do samorządu terytorialnego zmierzające do decentralizacji władzy

Po zwycięstwie Euromajdanu Ukraina stanęła na ważnej drodze w swojej historii, rozpoczynając przemianę w kierunku poprawnego funkcjonowania demokracji, praworządności oraz gospodarki wolnorynkowej. Mimo wojny na wschodzie kontynuowane są reformy zmierzające do poprawy funkcjonowania państwa. Jedną z nich jest

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ *Місцеве самоврядування в Україні: на межі оптимізму та песимізму*, „Юридична газета”, 17.12.2004.

reforma samorządowa. Po ponad 20 latach niepodległości na Ukrainie nie wprowadzono efektywnego mechanizmu zarządzania, a dyskusja nad potrzebą reformy samorządowej jest toczona od wielu lat. Wprawdzie w 1997 r. Ukraina ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego Rady Europy, zobowiązując się do decentralizacji państwa, ale nie potrafiła efektywnie wywiązać się z tych założeń. Na przestrzeni lat powstało kilka projektów reformy samorządowej, ale nie zostały one wdrożone z uwagi na brak woli politycznej. Zamiast decentralizacji nastąpiła jeszcze większa jej centralizacja, gdyż kolejne uprawnienia i kompetencje samorządów lokalnych przekazywano ponownie do Kijowa, co blokowało różne inicjatywy oddolne oraz hamowało rozwój regionów¹⁸⁷.

W 2014 r. Ukraina rozpoczęła reformę państwa i systemu władzy poprzez wyznaczenie priorytetów i kierunków rozwoju do 2020 r. w dokumencie Strategia stałego rozwoju „Ukraina 2020”¹⁸⁸, zaakceptowanym przez Narodową Radę Reform, która jest organem doradczym prezydenta ds. planowania strategicznego. Jednocześnie zajmuje się ona uzgadnianiem pozycji w sprawach wprowadzania na Ukrainie zintegrowanej państwowej polityki reform oraz ich realizacji. Strategia zakłada stały rozwój kraju poprzez przeprowadzanie reform strukturalnych wzmacniających gospodarkę kraju. Wyznacza kierunek zwiększenia bezpieczeństwa państwa, biznesu i obywateli oraz walkę z korupcją. Przewiduje dbałość o odpowiedzialność i sprawiedliwość socjalną poprzez zapewnienie obywatelom dostępu do wysokiej jakości edukacji, służby zdrowia oraz innych usług. Zakłada, że samorządne gromady będą rozwiązywały zagadnienia o znaczeniu lokalnym samodzielnie. Same będą rozwiązywały kwestie dobrobytu lokalnego, a tym samym przyczyniały się do rozwoju kraju. Plan przewiduje także

¹⁸⁷ A. Skorupska, *Reforma samorządowa na Ukrainie*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 88, s. 1–2.

¹⁸⁸ Указ Президента України, Про Стратегію сталого розвитку „Україна – 2020”, Київ, 12.01.2015, nr 5/2015.

dbałość o wzajemny szacunek i tolerancję w społeczeństwie oraz dumę z państwa, jego historii, kultury, nauki i sportu¹⁸⁹. Główne kierunki rozwoju Ukrainy muszą być zrealizowane za pomocą konkretnych reform, których przewiduje się 67. Liczba reform i ich treść mogą jednak ulegać zmianom. Celem Strategii jest wprowadzenie na Ukrainie europejskich standardów życia i zwiększenie jej roli w świecie. Priorytetowe reformy dotyczą bezpieczeństwa kraju, korupcji, sądownictwa i prawa. Reforma decentralizacji i reforma administracji publicznej zajmują piąte miejsce w Strategii. W tej kwestii planowane jest utworzenie instytutu służby państwowej, odejście od scentralizowanego modelu zarządzania krajem, utworzenie nowego systemu terytorialnego podziału władzy oraz wypracowanie przejrzystego procesu realizacji zamówień publicznych¹⁹⁰.

Na stronie internetowej *reforms.in.ua* zamieszczono ankietę, która zawierała różne stopnie znaczenia priorytetowych wskaźników efektywności w 2020 r. Priorytety Ukraińców różnią się od tych, które zaproponowała Narodowa Rada Reform. Na pierwszym miejscu wskazują oni reformę służby zdrowia – 43,5%. Na drugim miejscu jest reforma sądownictwa – 32,4%, a następnie: reforma wojskowa – 20,5%, reforma emerytalna – 19,6%, reforma gospodarki komunalnej – 15,3%, reforma systemu organów ścigania – 14,9%, reformy edukacji i decentralizacji – po 13,7%, zlikwidowanie energetycznej zależności od Rosji – 10,0%, reforma podatkowa – 9,5% oraz reforma samorządu lokalnego – 6,0%¹⁹¹.

W odróżnieniu do Konstytucji RP ukraińska konstytucja określa szczegółowo podział terytorialny państwa na: obwody (ukr. *області* – *oblasti*; jest ich 24), rejony (ukr. *райони*), miasta, rejony w miastach,

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ D. Rosohata, Strategia Stałego Rozwoju 2010: realny plan czy deklaracja polityczna?, <http://iac.org.ua/strategia-stalego-rozwoju-2020-realny-plan-czy-deklaracja-polityczna-czesc-1> [dostęp: 10.05.2016].

¹⁹¹ www.reforms.in.ua [dostęp: 4.05.2016].

osiedla i wsie¹⁹². Oddzielny status, zapisany w ustawie zasadniczej Ukrainy, mają Autonomiczna Republika Krymu oraz miasta wydzielone – Kijów i Sewastopol. Samorząd terytorialny, określany w konstytucji, charakteryzuje prawo wspólnoty samorządowej do samodzielnego rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym, ale oczywiście w granicach określonych konstytucją i ustawami¹⁹³.

Organami samorządu terytorialnego na Ukrainie są rady wiejskie, osiedlowe i miejskie¹⁹⁴. Tak więc samorząd terytorialny, w znaczeniu doktrynalnym, działa na najniższym szczeblu struktury administracyjnej pomimo istnienia rad w rejonach i obwodach. W ramach rad miejskich, osiedlowych i wiejskich funkcjonują rady dzielnicowe, uliczne i blokowe, tzw. organy samoorganizacji ludności¹⁹⁵. Rady dzielnicowe i niższe nie są typowymi jednostkami pomocniczymi rad wiejskich, osiedlowych i miejskich, ale organami samorządowymi, wyposażonymi w określony zakres samodzielności. Nie powstają jednak z mocy prawa, lecz z inicjatywy mieszkańców. Prowadzi to do sytuacji, że w tym samym mieście część dzielnic i budynków ma własne rady dzielnicowe i niższe, podczas gdy pozostałe – nie. Takie zjawisko wyodrębniania się niższych jednostek samorządu terytorialnego od jednostek podstawowych to decentralizacja wewnątrz samorządu (decentralizacja wewnątrz zdecentralizowanej administracji publicznej)¹⁹⁶.

Na średnim szczeblu funkcjonuje 490 rejonów, a na najniższym – ok. 12 tys. wspólnot lokalnych zwanych *hromadami*¹⁹⁷. Niektóre z tych

¹⁹²O. Semczenko, *Ustrój administracyjny Ukrainy: stan obecny i propozycje reform* [w:] S. Sulowski, M. Prymusz, N. Minenkowa, B. Zdaniuk (red.), *Polska i Ukraina. Próba analizy systemu politycznego*, Warszawa 2011, s. 161–171.

¹⁹³ Конституція України, *op.cit.*, art. 140.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ T. Czubara, O. Litwinow, *Funkcjonowanie samorządu lokalnego na Ukrainie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie” 2008, nr 2, s. 44.

¹⁹⁶ B. Majgier, *Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy* [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 151.

¹⁹⁷ A. Skorupska, *Reforma...*, *op.cit.*

licznych gromad mają po kilkaset mieszkańców. Niekiedy gromadę stanowią dawne kołchozy, czy sowchozy zamieszkałe przez nieliczną grupę ludzi i jednocześnie stanowiące własną jednostkę samorządową. Tego typu rady nie są w stanie wykonywać funkcji publicznych, dlatego są kierowane przez administrację rządową.

Założeniem projektu decentralizacji władzy na Ukrainie jest wprowadzenie nowej, trójstopniowej organizacji samorządu terytorialnego (gromada, rejon oraz region) przy jednoczesnym ograniczeniu kompetencji administracji państwowej w zależności do wspólnot lokalnych. Wspólnoty te mają otrzymać szeroki zakres uprawnień gwarantujący im rzeczywistą możliwość organizacji życia społecznego w regionach¹⁹⁸. Przeprowadzenie reformy samorządowej ma na celu modernizację państwa, które jednocześnie będzie implikować kolejne ważne zmiany oraz stanie się poważnym impulsem dla rozwoju regionalnego.

Jednostki samorządu lokalnego na Ukrainie są zbyt słabe organizacyjnie i finansowo, aby wykonywać zadania samorządowe. Nie ma samorządowych organów wykonawczych, gdyż brakuje jasnych regulacji prawnych oraz zdefiniowanych prerogatyw ani środków na ten cel. Funkcje wykonawcze pełnią więc organy administracji państwowej. Brak organów wykonawczych na szczeblach lokalnych powoduje to, że decyzje, także finansowe, podejmują organy administracji państwowej bezpośrednio odpowiedzialne przed prezydentem¹⁹⁹. Można stwierdzić, że samorząd terytorialny w formie rozwiniętej na Ukrainie nie istnieje i nie ma żadnego własnego aparatu wykonawczego ani żadnych własnych pieniędzy. Jednocześnie jest bardzo rozdrobniony na szczeblu podstawowym – *hromad*. Problemem na Ukrainie była i jest jeszcze redystrybucja środków finansowych między rządem a lokalnymi

¹⁹⁸ T.A. Olszański, *Reforma konstytucyjna dzieli Ukrainę*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 2.09.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-02/reforma-konstytucyjna-dzieli-ukraine> [dostęp: 28.04.2016].

¹⁹⁹ A. Skorupska, *Reforma...*, op. cit.

władzami. Podział środków budżetowych był uzależniony od lojalności odbiorców. Wynikało to w dużej mierze z tego, że władza wykonawcza i samorządy były skonstruowane na wzór modelu radzieckiego, utworzonego dla centralnego systemu podejmowania decyzji. Władze samorządowe, nie mając własnych funduszy co roku (*obłasti* i rejonu), muszą negocjować swój budżet z rządem w Kijowie, z kolei samorządy najniższego szczebla – z rejonami²⁰⁰. Tak więc reforma samorządowa może być szansą na równy i proporcjonalny rozdział środków budżetowych dla tworzonych na nowo jednostek samorządu terytorialnego, aby te miały fundusze na rozwój regionalny oraz wykonywanie powierzanych im zadań.

W związku z przygotowaniem reformy samorządowej w lutym 2015 r. Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła ustawę umożliwiającą łączenie *hromad* w większe hromady, które będą miały znacznie większe możliwości finansowe i organizacyjne oraz wzmocnią najniższy szczebel władz samorządowych. Proces ten teoretycznie ma charakter dobrowolny²⁰¹. Należałoby dodać, że w 2015 r. zjednoczyły się 794 gminy, a w 159 przeprowadzono wybory samorządowe. W 2016 r. zjednoczyło się, w pierwszym kwartale, 45 gmin, a w 10 gminach przeprowadzono wybory. Zakarpacie nie zatwierdziło perspektywicznego planu rozwoju zjednoczenia terytorialnego gromad, ale w 2015 r. połączyło się ich sześć, a w dwóch przeprowadzono wybory²⁰².

Krokiem do poprawy sytuacji samorządu lokalnego na Ukrainie jest także to, że pod koniec 2014 r. wprowadzono poprawki do kodeksów budżetowego i podatkowego, które zostawiają więcej pieniędzy w budżetach lokalnych z podatku akcyzowego i od nieruchomości. Z kolei w 2015 r. zmieniono ustawy o rejestracji osób fizycznych i prawnych oraz

²⁰⁰ W. Lebediuk, *Polityka regionalna na Ukrainie po pomarańczowej rewolucji: gospodarka versus polityka* [w:] E. Szczot, J. Szczot (red.), *Relacje polityczne między Polską a Ukrainą. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2015, s. 245–246.

²⁰¹ Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад, Відомості Верховної Ради 2015, Nr 13, poz. 91 z późn. zm., art. 10.

²⁰² Моніторинг Прогресу Реформ. Звіт за квартал, kwiecień 2016 r., s. 12.

własności nieruchomości, aby zwiększyć kompetencje władz samorządowych w tym zakresie, oraz wprowadzono kolejne decentralizacyjne zmiany do kodeksu podatkowego²⁰³. Jest to niezmiernie istotne posunięcie, gdyż do tej pory samorządy np. często nie miały własnego mienia komunalnego, a jedynie były jego użytkownikami. Jeśli więc chciały je sprzedać lub zmienić jego przeznaczenie, okazywało się, że nie mogą tego zrobić. Do obiektów należących do jednostek samorządu terytorialnego należały jedynie te, które stanowiły przestrzeń publiczną, czyli: place, ulice, podjazdy, drogi, pastwiska, łąki, nasypy, parki, lasy miejskie, ogrody, bulwary, cmentarze, miejsca unieszkodliwiania odpadów i recyklingu, tereny przeznaczone pod budynki władz państwowych i samorządowych, obiekty służące ochronie środowiska, rekreacji, wypoczynkowi oraz te o znaczeniu historyczno-kulturowym, rzeki, zbiorniki wodne wraz z brzegami, cmentarze, zabytki historii i architektury oraz elementy krajobrazu i rezerваты²⁰⁴.

Planem decentralizacji władzy na Ukrainie jest to, że regiony dostaną własny aparat wykonawczy i będą miały własne środki finansowe. W związku z tym będą mogły mieć samodzielny wpływ na kształtowanie polityki regionalnej. Do tej pory na Ukrainie o tym, kto będzie szefem administracji rejonowej odpowiadającej wielkością polskiej gminy i kto będzie kierował poszczególnymi dzielnicami w Kijowie, decydował prezydent. Ulega to zmianie, gdyż administrację powoływaną centralnie zastąpią prefekci, których zadaniem będzie monitorowanie, czy władze lokalne wybierane przez mieszkańców nie działają w kolizji z prawem. Ukraińskie władze obawiały się, że zwiększenie kompetencji władz samorządowych może doprowadzić do zaostrzenia podziałów politycznych w kraju. Są zdania, aby *oblasti* nie definiować jako wspólnoty mieszkańców, gdyż może implikować to prawo do referendum na tym szczeblu samorządowym i prowadzić

²⁰³ T.A. Olszański, *Reforma...*, op. cit.

²⁰⁴ В.М. Кампо, *Місцеве самоврядування в Україні, Ін Юре*, Київ 1997, s. 36.

do prób odłączenia się regionu od kraju. Wdrażana reforma samorządowa nie prowadzi jednak do federalizacji kraju, nie nadaje bowiem jednostkom administracyjnym tak szczególnych uprawnień, jak: prawo do odłączenia się od kraju, zabieranie głosu w sprawach zmian w konstytucji, uprawnienia w polityce międzynarodowej.

Należy zwrócić uwagę na to, że samorządy lokalne w 2016 r. swój budżet zasiłyły podatkami: od transportu – 100%, od nieruchomości – 100%, gruntowym – 100%, od osób fizycznych – 60% oraz akcyzą od wyrobów tytoniowych, alkoholu i paliw – 5%²⁰⁵.

Reforma samorządowa na Ukrainie wymaga nowelizacji konstytucji, która ma przyczynić się do powstania tam realnego systemu samorządu terytorialnego oraz zapewnić władzom centralnym narzędzia kontroli nad sytuacją w regionach. Będzie to możliwe po uchwaleniu szeregu ustaw, np. o samorządzie terytorialnym, nowelizacji kodeksu podatkowego i budżetowego, urzędzie prefektów, ustawy o systemie oświaty, służbie zdrowia itp. Dopiero te ustawy wskażą rozwiązania szczegółowe, które określą szczegółowe kompetencje oraz możliwości funkcjonowania władz samorządowych i państwowych. Ich ocena będzie możliwa po sukcesywnym wprowadzaniu w życie.

Konsultantem w sprawie przeprowadzania reform na Ukrainie jest m.in. Leszek Balcerowicz, który wskazuje, że istotnym zadaniem władz ukraińskich jest przeprowadzenie takich refom, które miałyby na celu wzmocnienie stabilności finansowej, wzmocnienie budżetu, wzrost gospodarczy, walkę z korupcją, a także decentralizację. Należy także poprawić warunki dla funkcjonowania biznesu, dla zwiększenia konkurencyjności, deregulacji, a także prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ukraina musi osiągnąć stabilność makroekonomiczną,

²⁰⁵ Моніторинг Прогресу Реформ. Звіт за квартал, kwiecień 2016 r., s. 13.

ponieważ od tego zależy dalszy wzrost gospodarczy i poprawa warunków życia Ukraińców²⁰⁶.

Problemem samorządu ukraińskiego jest brak odpowiednio wyszkolonych kadr. W związku z tym realizowane są przy wsparciu m.in. Unii Europejskiej transgraniczne projekty, w których urzędnicy i działacze samorządowi z Ukrainy mogą obserwować działanie samorządu w Polsce²⁰⁷. Wsparcie dla ukraińskiej demokracji lokalnej i samorządności oraz wykorzystanie doświadczenia polskiego w opracowaniu reformy samorządowej na Ukrainie jest jednym z głównych zadań Fundacji Solidarności Międzynarodowej. W zakresie wsparcia reformy samorządowej na Ukrainie zawarto także w dniu 17 grudnia 2014 r. Memorandum o współpracy pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Budownictwa, Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych Ukrainy. Poza tym MSW RP zleciło Fundacji Solidarności Międzynarodowej dodatkowe działania w ramach programu Wsparcie Demokracji w 2015 r. Wsparcie realizowane jest poprzez: działania doradcze zespołu polskich ekspertów, dotyczące przygotowania propozycji projektów aktów prawnych w zakresie reformy samorządowej na Ukrainie, organizację szkoleń, staży i wizyt studyjnych, organizację okrągłego stołu promującego reformy decentralizacyjne na Ukrainie, realizację projektów wdrażających reformę samorządową²⁰⁸. W celu wsparcia decentralizacji władzy na Ukrainie 24 lutego 2016 r. w Kijowie podpisano Memorandum o współpracy pomiędzy Fundacją Solidarności Międzynarodowej a projektem Federacji Kanadyjskich Samorządów pt. Partnerstwo

²⁰⁶ Balcerowicz wskazał główne kierunki reform na Ukrainie, <http://m.pb.pl/4432370,5856,balcerowicz-wskazal-glowne-kierunki-reform-na-ukrainie> [dostęp: 10.05.2016].

²⁰⁷A. Jurczuk, M. Dmochowski, *Reformy administracji publicznej w Polsce jako studium porównawcze dla procesów przemian ustrojowo-ekonomicznych na Ukrainie*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 4, s. 62.

²⁰⁸ Wsparcie na rzecz reformy samorządowej na Ukrainie, <http://solidarityfund.pl/pl/wsparcie-na-rzecz-reformy-samorzadowej-na-ukrainie> [dostęp: 10.05.2016].

na rzecz Rozwoju Gospodarczego oraz Demokratycznego Zarządzania (PLEDDG). Celem programu jest dostarczenie Ukraińcom polskich samorządowych rozwiązań modelowych wypracowanych od 1990 r. poprzez wspólną realizację wizyt studyjnych i delegowanie polskich ekspertów do przeprowadzania warsztatów na Ukrainie²⁰⁹.

Wsparcie udzielane Ukrainie odbywa się w różnych obszarach i przez różne podmioty wielostronne (Unię Europejską, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny, Grupę Banku Światowego, Organizację Narodów Zjednoczonych) oraz wielu donatorów dwustronnych (np. Stany Zjednoczone, Niemcy, Kanada, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania, Polska)²¹⁰. Pomoc dotyczy m.in. wsparcia finansowego, w formie dotacji i pożyczek, na realizację nowych inwestycji i projektów, na rozwój makroekonomiczny, na poprawę równowagi płatniczej i budżetowej Ukrainy, spłatę zadłużenia oraz w – dość znacznej części – na przeprowadzenie reform rządowych i pokrycie kosztów administracji²¹¹.

Reasumując, można stwierdzić, że Ukraina zaczyna wprowadzać zmiany zmierzające do reformowania państwa. Korzysta z pomocy różnych państw i ekspertów – nie tylko finansowej, ale także doradczej. Ukraina jak najszybciej musi dążyć do sprecyzowania i ujednolicenia struktury administracyjno-terytorialnej kraju, określić szczegółowy podział kompetencji między administracją państwową a jednostkami samorządu terytorialnego, a także wskazać sposoby ochrony sądowej samorządu terytorialnego, zapewnić odpowiednią informacyjną obsługę samorządów lokalnych, wyszkolić wykwalifikowany personel do pracy w administracji samorządowej.

²⁰⁹ *Polsko-kanadyjski program wsparcia demokracji*, <http://www.solidarityfund.pl/pl/polsko-kanadyjski-program-wsparcia-demokracji-ukraina> [dostęp: 10.05.2016].

²¹⁰ Szerzej na ten temat: P. Kugiel, P. Kościński, *Międzynarodowa pomoc dla Ukrainy. Szanse dla polskich firm i organizacji*, Warszawa 2015, s. 25–81.

²¹¹ *Ibidem*, s. 17.

Samodzielność i niezależność samorządu ma swój wyraz w dziedzinie:

- kompetencyjności – wykonywanie i wybór zadań własnych, sposobu ich realizacji oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności itp.;
- ustrojowej – tworzenie statutów organizacyjnych, zrzeszanie się z innymi wspólnotami samorządowymi;
- sądowej;
- finansowej²¹²;
- wyborczej;
- nadzorczej;
- opiniodawczej – gdy władze centralne zasięgają opinii wspólnot samorządowych w sprawach dotyczących właśnie tego samorządu terytorialnego (tak więc ustawodawstwo danego kraju powinno wyznaczać ramy dla swobodnego rozwoju samorządu terytorialnego)²¹³.

Niestety na Ukrainie brak konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących właściwego funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jego istnienie jest właściwie zagwarantowane, ale on sam praktycznie nie funkcjonuje. Dopiero od niedawna zaczynają się zmiany w kierunku oddania lokalnej społeczności prawa do decydowania o regionie, który zamieszkuje. Jak te zmiany wpłyną na rozwój państwa ukraińskiego i jego regiony, okaże się za kilka lub kilkanaście lat. Niewątpliwie jest to jednak szansa na rozwój demokracji i samorządności.

²¹² J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2, s. 137.

²¹³ J. Supernat, *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, http://www.supernat.pl/referaty/samodzielność_wspólnot_samorządowych_w_zmieniającym_się_państwie.html [dostęp: 15.06.2016].

Podsumowanie

W pracy założono tezę, że samorząd terytorialny na Ukrainie nie pełni swojej konstytucyjnej funkcji. Teza została potwierdzona, gdyż: 1) samorząd terytorialny na Ukrainie jest pozbawiany *de facto* środków na realizację swoich zadań i w związku z tym ich nie wykonuje; 2) kompetencje samorządu terytorialnego w rzeczywistości pełni administracja publiczna; 3) nie ma konkretnych rozwiązań prawnych odnośnie do rozdziału środków na samorządy regionalne.

Niniejsza praca, a w szczególności jej drugi rozdział, pokazała, że ustawodawstwo ukraińskie w szybkim tempie zmierza do reformy samorządu lokalnego. Po pierwsze, przez ponad 20 lat nie zajmowano się problematyką samorządu regionalnego i decentralizacją władzy. Po drugie, dopiero w ostatnich latach, w wyniku presji Unii Europejskiej i państw wspólnoty, plany reformowania samorządu oraz konkretne rozwiązania nabierają tempa, co jest widoczne w zmianie ustawodawstwa i zwiększaniu kompetencji samorządów oraz, a może przede wszystkim, przeznaczania środków finansowych na realizację lokalnych działań.

Reforma samorządowa nie jest zadaniem łatwym. Wymaga wielu zsynchronizowanych rozwiązań prawnych. Dla Ukrainy stanowi jednak szansę na rozwój regionalny, na zainteresowanie społeczności lokalnej i zwiększenia jej roli w budowaniu rozwoju regionalnego. Pozwala na wiele inicjatyw, zapewnia możliwości współpracy z szeregiem instytucji i organizacji wspierających samorządność i demokratyzację. Jest szansą na poprawę infrastruktury gospodarczej, społecznej i kulturalnej regionu. Zagrożeniami mogą być jednak wszechobecna jeszcze na Ukrainie korupcja oraz brak poczucia odpowiedzialności za mienie publiczne i traktowanie go jako szansy dla poprawy i rozwoju infrastruktury społeczności regionalnej.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr hab. Jan Izdebski

Katedra Zarządzania Publicznego i Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Prawa
Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Rola administracji publicznej w kreowaniu innowacyjności

Innowacyjność jako przedmiot badań nauk administracyjnych

Współczesna administracja publiczna powinna w skuteczny sposób dostosowywać swoje formy i metody działania do zmieniających się warunków i oczekiwań społecznych oraz warunków gospodarczych. W związku z działalnością administracji publicznej postulatory zmian w jej strukturze oraz instrumentach jej działania są formułowane w ramach nauki administracji i nauki polityki administracyjnej. W tych dyscyplinach są określone najważniejsze czynniki wpływające na strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej oraz aktualne potrzeby zmian wynikających ze zmieniającego się otoczenia administracji oraz ocen jej działania. Problemem stojącym obecnie przed naukami administracyjnymi jest innowacyjność rozumiana jako wyznacznik istotnej sfery działania administracji publicznej.

W ramach nauki administracji mamy do czynienia z analizą zjawisk zachodzących w rzeczywistej administracji publicznej, związanych z organizacją i funkcjonowaniem poszczególnych podmiotów administrujących oraz określonych sfer działania administracji publicznej. W związku z tym nauka administracji jest dziedziną wiedzy, która adaptuje z innych dyscyplin problemy badawcze wymkające się z realiów działania administracji publicznej. Natomiast polityka

administracyjna wskazuje kryteria ocen administracji publicznej oraz określa niezbędne kierunki zmian w zakresie struktury i metod działania administracji publicznej.

Aby jednak koncepcje zmian płynące z ocen rzeczywistej administracji publicznej, które są domeną dziedzin nauki administracji i polityki administracyjnej (a płynące z zagadnień ekonomicznych, socjologicznych, wytycznych polityki oraz poszczególnych dziedzin związanych ze sferami ingerencji administracji publicznej), mogły być podstawą wdrażania reform w strukturze i formach działania administracji publicznej, muszą być skonfrontowane z prawnymi podstawami organizacji i działania administracji publicznej. Jedynie ich prawidłowe odzwierciedlenie w instytucjach prawa administracyjnego pozwoli na realne wdrożenie postulowanych reform, zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym oraz specyfiką regulacji prawa administracyjnego i chronionych przez nie wartości. Dlatego niezbędna jest prawidłowa współpraca między nauką administracji, nauką polityki administracyjnej a nauką prawa administracyjnego. W tak rozumianej zależności pomiędzy naukami administracyjnymi nauka administracji i polityka administracyjna mają za zadanie dostarczać nauce prawa administracyjnego użytecznych bodźców i ujęć interpretacyjnych, które pozwolą na rozwój instytucji prawa administracyjnego, a w konsekwencji – na reformy regulacji prawa administracyjnego.

W związku z tymi zależnościami należy zwrócić uwagę, że do ważnych problemów funkcjonowania administracji publicznej należy jej wpływ na innowacyjność. Procesy innowacyjne można określić jako ciągłe dążenie do doskonalenia produktów, struktur organizacyjnych, procesów produkcyjnych i biznesowych oraz zasobów ludzkich²¹⁴. Sama innowacja powinna być natomiast rozumiana jako

²¹⁴ M. Goliński, *Gospodarka i informacja* [w:] J. Lubacz (red.), *W drodze do społeczeństwa informacyjnego*, Warszawa 1999, s. 145.

zmiana; coś, co jest traktowane jako nowe²¹⁵. Wpływ administracji publicznej na procesy innowacyjne w sferze działalności gospodarczej jest bieżącym i niezwykle istotnym problemem ogniskującym zagadnienia rzeczywistych procesów i zjawisk, celów stawianych przed administracją publiczną oraz regulacji prawa administracyjnego wyznaczających strukturę i formy działania administracji publicznej.

Problematyka roli administracji publicznej w kreowaniu innowacyjności powinna być analizowana w następującej kolejności:

- 1) jako zagadnienie nauki administracji, w związku z tym, że takie problemy struktury organizacyjnej oraz procesy zachodzące w organizacjach oraz zasoby ludzkie są objęte przedmiotem badań przez nią realizowanych;
- 2) jako zagadnienie z zakresu polityki administracyjnej, której przedmiotem będą ustalenia, w jaki sposób kształtować strukturę i formy działania administracji publicznej, aby osiągać cele z zakresu innowacyjności;
- 3) w ramach dogmatycznej analizy rozwiązań prawnych regulujących udział administracji publicznej w kreowaniu innowacyjności.

Poziom innowacyjności w danym systemie społeczno-gospodarczym zależy od wielu czynników. Współczesne państwa dążą do wzmocnienia procesów innowacyjnych przy wykorzystaniu instytucji publicznych. Rola administracji publicznej w tym zakresie powinna być rozumiana jako kształtująca warunki umożliwiające procesy innowacyjności oraz kreująca współpracę między podmiotami zainteresowanymi innowacjami. Rolą administracji publicznej nie jest bezpośrednie wykonywanie zadań w tej dziedzinie; byłoby to nieracjonalne i nieadekwatne z punktu widzenia miejsca administracji publicznej w systemie społeczno-politycznym oraz charakteru instrumentów prawnych stosowanych przez administrację publiczną.

²¹⁵ W. Kasperkiewicz, S. Mikosik, *Leksykon przedsiębiorczości*, Łódź 1993, s. 53.

Administracja publiczna a innowacje

Najważniejszym aspektem kreowania innowacyjności w działaniu administracji publicznej jest wpływ podmiotów administrujących na rozwój współpracy między sferą nauki i badań naukowych a gospodarką, w szczególności podmiotami gospodarczymi.

Współcześnie innowacyjność oraz rozwój gospodarczy i naukowy zależą od bardzo wielu czynników. Wzrastająca konkurencja międzynarodowa powoduje, że coraz większe znaczenie w kreowaniu pozytywnych relacji między sferą działalności gospodarczej (biznesu) a środowiskami naukowymi zyskują instytucje publiczne. Rozwój tego rodzaju współpracy ma pozytywny wpływ na innowacyjność i konkurencyjność gospodarki oraz w znacznym stopniu decyduje o możliwości wykorzystania potencjału społecznego i gospodarczego. Dlatego administracja publiczna stoi przed zadaniami i wyzwaniem z tego zakresu; ich prawidłowa realizacja w istotny sposób wpłynie na rozwój innowacyjności.

W teorii organizacji i zarządzania instytucje publiczne, jako elementy otoczenia organizacji, są najczęściej klasyfikowane jako tzw. regulatorzy, tj. podmioty, które mają istotny, władczy wpływ na działanie organizacji²¹⁶. Obecnie rola ta powinna być interpretowana w szerszym ujęciu i rozumiana jako partnerska. Zgodnie z koncepcjami państwa sieciowego instytucje publiczne – oprócz funkcji władczych, reglamentacyjnych – powinny realizować zadania polegające na wspieraniu prawidłowo rozwijających się procesów. Administrację publiczną można określić jako trwałą działalność mającą na celu załatwianie spraw należących do organizacji publicznoprawnych, takich jak państwo, podmioty samorządowe, zakłady publicznoprawne. Rozgraniczenie między administracją prywatną (nakierowaną na interesy i potrzeby osób prywatnych) a administracją publiczną współcześnie nie

²¹⁶ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998, s. 103.

jest proste do przeprowadzenia. Wiąże się to z zacieraniem różnic między państwem a społeczeństwem, co przejawia się w przejmowaniu przez administrację publiczną zadań realizowanych wcześniej przez społeczeństwo. Tendencje te są związane ze zmniejszającą się możliwością samosterowania społeczeństwa, wynikającą z rozluźniania się struktur społecznych. Przeciwną tendencją są procesy powstawania organizacji prywatnych, przejmujących realizację zadań publicznych²¹⁷. W związku z tymi zależnościami nowym wyzwaniem stojącym przed podmiotami administracji publicznej jest wspieranie współpracy między podmiotami spoza sfery administracji publicznej, których działanie ma istotny wpływ na realizację zadań publicznych. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się służebną rolę administracji wobec społeczeństwa i jego potrzeb; w tym ujęciu administracja publiczna to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach²¹⁸.

W klasycznych ujęciach nauki prawa administracyjnego działalność administracji publicznej wyróżnia się tym, że jest ukierunkowana na przyszłość i przewiduje możliwość podejmowania inicjatywy²¹⁹ w określonych sferach życia społecznego i gospodarczego. W tych elementach definiowania administracji publicznej należy umiejscowić realizację interesu publicznego związanego z rozwojem badań naukowych oraz współpracą sfery biznesu i nauki. Należy zwrócić uwagę na specyfikę działania administracji publicznej w stosunku do sektora gospodarczego, gdyż:

„podmioty publiczne wykazują zupełnie inną motywację swojej działalności i tym samym zupełnie inny jest ich sposób działania

²¹⁷ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 20 i nast.

²¹⁸ J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 15–16.

²¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 29 i nast.

i relacje z otoczeniem. Przede wszystkim, nie chodzi tutaj o osiągnięcie zysku, a raczej o wdrożenie takich założeń, które w swej istocie zmierzają do przysporzenia określonej społeczności korzyści w postaci usług powszechnie dostępnych za niewielką cenę”²²⁰.

W związku z tym szczególnie istotną rolą administracji publicznej jest stwarzanie warunków i inicjowanie współpracy między podmiotami, których działalność ma w swoim podstawowym założeniu przynieść korzyści całej społeczności i przyczyniać się do realizacji interesu publicznego i w konsekwencji – dobra wspólnego.

Zgodnie z art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²²¹ Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Jej jest opracowanie kierunków działań mających zapewnić wzrost innowacyjności i konkurencyjności sfery działalności gospodarczej przy wykorzystaniu potencjału istniejącego w sferze gospodarczej i wspierającej ją sferze badań naukowych.

Poszczególnymi działami administracji rządowej kierują ministrowie. W przedmiotowym zakresie, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²²², do ministra właściwego ds. gospodarki należą w szczególności sprawy podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej. Obecnie kompetencje te realizuje Minister Rozwoju na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju²²³.

²²⁰ K. Ptak, *Administracja i innowacje*, <http://www.pi.gov.pl> [dostęp: 10.06.2016].

²²¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²²² T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 543, 749, 1020, 1250, 1579.

²²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1895.

W ramach realizacji omawianych zadań ważne jest znaczenie koordynacji działalności instytucji mających istotny wpływ na rozwój innowacyjności oraz współpracy sfery biznesu i nauki. Należą do nich: Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej (UPRP), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Polski Fundusz Rozwoju S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.

Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej działa na podstawie Ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej²²⁴. Podstawowy zakres realizowanych przez niego zadań obejmuje: udzielanie ochrony prawnej na przedmioty własności przemysłowej, gromadzenie i udostępnianie dokumentacji i literatury patentowej oraz współtworzenie i popularyzacja zasad ochrony własności przemysłowej.

W szczególności do zadań UPRP należą: przyjmowanie i badanie zgłoszeń dotyczących wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych oraz topografii układów scalonych, dokonanych w celu uzyskania ochrony; orzekanie w sprawach udzielania patentów i dodatkowych praw ochronnych na wynalazki, praw ochronnych na wzory użytkowe oraz znaki towarowe, a także praw z rejestracji wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych; rozstrzyganie spraw w postępowaniu spornym w zakresie określonym ustawą; prowadzenie rejestru patentowego, rejestru wzorów użytkowych, rejestru wzorów przemysłowych, rejestru znaków towarowych, rejestru oznaczeń geograficznych, rejestru topografii układów scalonych; wydawanie publikatora urzędowego pt. *Wiadomości Urzędu Patentowego*; wydawanie *Biuletynu Urzędu Patentowego*; udział w pracach organów międzynarodowych z tytułu zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych w sprawach z zakresu

²²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1410, z późn. zm.

własności przemysłowej; prowadzenie centralnego zbioru polskich i zagranicznych opisów patentowych²²⁵.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest agencją rządową podlegającą ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Powstała na mocy Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości²²⁶. Zadaniem PARP jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich. Agencja uczestniczy w realizacji programów operacyjnych, o których mowa w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju²²⁷ oraz w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²²⁸.

Z kolei **Polski Fundusz Rozwoju S.A.** to spółka skarbu państwa, której podstawowym celem jest integracja działań realizowanych przez różne instytucje, takie jak: PARP, Agencja Rozwoju Przemysłu RP, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, Bank Gospodarstwa Krajowego. Zadaniem Funduszu jest realizacja Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, którego głównymi celami są wsparcie rozwoju firm, ich produktywności i ekspansji zagranicznej oraz równomierny rozwój całego kraju²²⁹.

Spółką skarbu państwa jest również **Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.** Jej zakres działań obejmuje innowacje, restrukturyzacje i inwestycje. W szczególności głównym zadaniem jest tworzenie pomostu między biznesem a środowiskiem innowacyjnym. Zgodnie z przyjętą strategią celem Agencji Rozwoju Przemysłu jest inspiracja rynku, tj. komunikowanie potrzeb i możliwości rodzimego przemysłu

²²⁵ T. Demendecki, A. Niewęglowski, J. Sitko, J. Szczotka, G. Tylec, *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2015.

²²⁶ T.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1804 z późn. zm.

²²⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 1206, z późn. zm.

²²⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658; Dz. U. z 2007 r. Nr 140, poz. 984.

²²⁹ Szczegółowe informacje: www.pfr.pl [dostęp: 10.06.2016].

środowiskom innowacyjnym, aby wykreować innowacyjne projekty ukierunkowane na potrzeby rynku²³⁰.

Należy zwrócić uwagę na znaczenie koordynacji między działalnością podmiotów mających wspierać rozwój innowacyjności i współpracy między sferą działalności gospodarczej a nauką; pozwoli to na osiągnięcie efektu synergii oraz eliminację niespójności w działaniach. Na uwagę zasługuje również wzrastająca rola niewładczych form działania jako formy realizacji zadań w tym zakresie. W tym elemencie należy upatrywać największego znaczenia; prawidłowy rozwój niewładczych form działania, tj. wyposażanie podmiotów administrujących w prawne instrumenty działania pozwalające wspierać procesy gospodarcze, pozwoli administracji publicznej i podmiotom z nią związanym odgrywać rolę nie tylko regulatora, ale także partnera. Na uwagę zasługuje również różnorodność podmiotów realizujących zadania publiczne, organów administracji publicznej, państwowych osób prawnych, spółek prawa handlowego. Jest to zgodne z rolą prawa administracyjnego ustrojowego, polegającą na zapewnieniu istnienia takich struktur, które optymalnie realizują prawa jednostki oraz cele publiczne²³¹. Decydujące znaczenie należy przypisać specyfice działalności, realizacji funkcji; forma prawna podmiotu realizującego zadanie powinna mieć znaczenie drugorzędne, służebne wobec powierzonych zadań.

Zgodnie z art. 18 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział „nauka” obejmuje sprawy nauki, w tym badań naukowych i prac rozwojowych. Zadania w tym zakresie wykonuje Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W zakresie polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa istotną rolę odgrywa **Narodowe Centrum Badań i Rozwoju** (NCBiR) jako agencja wykonawcza Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Działa na podstawie Ustawy

²³⁰ Szczegółowe informacje: www.arp.pl [dostęp: 10.06.2016].

²³¹ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 4.

z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju²³². Zarządza strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansuje lub współfinansuje te programy. W założeniu NCBiR jest platformą skutecznego dialogu między środowiskiem nauki a sferą biznesu²³³.

W związku z zasadami pomocniczości i decentralizacji istotną część zadań publicznych wykonuje samorząd terytorialny. W zakresie rozwoju innowacyjności oraz kreowania warunków współpracy między sferą biznesu a nauką, z racji powierzonych zadań, szczególne znaczenie należy do samorządu wojewódzkiego. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego powinny jednak obejmować tę sferę zainteresowaniem ze względu na płynące z niej możliwości rozwoju dla społeczności lokalnej.

Zagadnienie rozwoju innowacyjności w zadaniach samorządu terytorialnego powinno być analizowane w związku z rozwojem lokalnym i regionalnym. Istotne kompetencje w zakresie wspierania innowacyjności i ośrodków innowacji ma samorząd województwa. Samorząd ten zajmuje się sprawami o znaczeniu regionalnym; w szczególności obejmują one: zadania związane z określeniem i realizacją strategii rozwoju, prowadzenie polityki rozwoju oraz zadania o znaczeniu wojewódzkim. W Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³⁴ art. 11 dotyczy aktywności związanej z procesami innowacyjnymi, określając obowiązki pobudzania aktywności gospodarczej oraz podnoszenia poziomu konkurencyjności i innowacyjności regionu przez samorząd województwa w drodze realizacji strategii jego rozwoju. Zgodnie z ustawą samorząd województwa prowadzi politykę jego rozwoju, na którą składa się

²³² Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 616.

²³³ <http://www.ncbr.gov.pl> [dostęp: 10.06.2016].

²³⁴ T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486.

m.in. wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki a gospodarką, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji²³⁵.

Istotnym elementem otoczenia jest wymiar polityczno-prawny, który należy rozumieć również jako regulacje prawne, w ramach których powinna mieścić się prowadzona działalność zarówno gospodarcza, jak i naukowa. Prawidłowa regulacja prawna z tego zakresu jest niezbędna, aby realizować współpracę między partnerami biznesowymi a przedstawicielami sfery nauki. Z tego względu regulacje prawne, w ramach których odbywa się współpraca między sferą działalności gospodarczej a sferą badań naukowych, powinny promować rozwiązania umożliwiające procesy innowacyjne. Najistotniejsze zmiany w tym zakresie zawiera Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności²³⁶. Jej założenia obejmują: zniesienie opodatkowania podatkiem dochodowym aportu własności intelektualnej i przemysłowej, wydłużenie z 3 do 6 lat możliwości odliczenia kosztów na działalność B+R, zwrot gotówkowy dla nowo powstających przedsiębiorstw, ustabilizowanie finansowania działań związanych z komercjalizacją wyników badań naukowych i prac rozwojowych, modyfikacja o charakterze deregulacyjnym procedury nabywania przez naukowców praw majątkowych do wynalazków, usunięcie ograniczenia czasowego, w jakim twórcom wynalazków przysługiwały udziały w korzyściach z komercjalizacji, uelastycznienie zasad dysponowania przez państwowe osoby prawne posiadaną infrastrukturą badawczą oraz umożliwienie finansowania przedsięwzięć związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem systemu weryfikacji technologii środowiskowych²³⁷.

Należy zwrócić uwagę, że procesy mające na celu zwiększenie innowacyjności nie zależą jedynie od wpływu administracji publicznej. Są

²³⁵ M. Nowak, M. Mażewska, S. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Łódź–Gdańsk–Kielce 2011, s. 31.

²³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1767; Dz. U. z 2016 r., poz. 1311.

²³⁷ <http://www.nauka.gov.pl> [dostęp: 23.11.2016].

one uzależnione od wielu czynników, a rola administracji publicznej powinna być ujmowana w szerszym ujęciu, którego odpowiednie rozumienie pozwoli na właściwe wykorzystanie działania podmiotów administrujących i środków przez nie realizowanych. Wymaga to systemowego ujmowania tych zjawisk i właściwego kształtowania roli administracji publicznej w ich kształtowaniu w ramach polityki innowacyjnej. Polityka innowacyjna jest zestawem elementów polityki naukowej i polityki technologicznej. Jej celem jest wspieranie innowacyjności gospodarki, tzn. niesienie pomocy we wprowadzaniu nowych produktów, usług, procesów technologicznych i technik zarządzania²³⁸. W związku z istotnym znaczeniem innowacji dla administracji publicznej polityka innowacyjna powinna być przedmiotem zainteresowania w ramach ustaleń polityki administracyjnej.

Podsumowanie

Rola administracji publicznej w kształtowaniu innowacyjności powinna być analizowana jako przykład rozumienia nowego punktu odniesienia działania administracji publicznej. Należy ją w tym zakresie pozycjonować jako rolę systemu podmiotów w państwie, które obok tradycyjnych władczych form działania podejmują inicjatywy mające wspierać korzystne i prawidłowe procesy społeczne i gospodarcze. W tym rozumieniu administracja publiczna staje się partnerem umożliwiającym zainicjowanie i prowadzenie procesów mających na celu zwiększenie innowacyjności. Nowoczesne rozumienie administracji publicznej polega na odejściu od władczych form działania na rzecz partnerskiej roli polegającej na kształtowaniu warunków

²³⁸ E. Stawasz, *Polityka innowacyjna* [w:] K.B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Warszawa 2011, s. 198–199.

umożliwiających osiągnięcie celów ważnych dla administrowanych i realizacji interesu publicznego, a w konsekwencji dobra wspólnego.

Przedstawione zagadnienie udziału administracji publicznej w kreowaniu innowacyjności może być również analizowane jako przykład współpracy w ramach systemu nauk administracyjnych. Konieczność zmian w metodach działania administracji publicznej wynika z badań nad rzeczywistą administracją publiczną i realizowanymi przez nią procesami administrowania podejmowanymi w ramach nauki administracji. W tym zakresie niezbędne jest podjęcie szczegółowych badań wskazujących rzeczywisty wpływ administracji publicznej na wzrost innowacyjności. Wyniki badań powinny być następnie podstawą ocen i tworzenia założeń zmian i programów działania na rzecz innowacyjności w związku z zagadnieniami polityki administracyjnej. W dalszej kolejności postulaty zmian muszą być skonfrontowane z instytucjami prawa administracyjnego i charakterem metod regulacji stosunków administracyjnoprawnych. Dopiero wtedy, gdy można je określić w języku norm prawnych, mogą być one podstawą do wprowadzenia zmian w formach działania administracji publicznej, które przesądzą o prawnej możliwości kształtowania stosunków administracyjnoprawnych między podmiotami administrującymi a administrowanymi. W zakresie kreowania innowacyjności należy wyrazić nadzieję, że w ramach systemu nauk administracyjnych będą podejmowane badania służące rozwojowi regulacji prawa administracyjnego zgodne z potrzebami gospodarczymi w obrębie innowacyjności oraz zachowującymi wysokie standardy ochrony praw podmiotów administrowanych w przypadkach kształtowania ich praw i obowiązków.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr Marzena Furtak-Niczyporuk

Katedra i Zakład Zdrowia Publicznego, Uniwersytet Medyczny w Lublinie

mgr Paulina Jaszczyk

Katedra Prawa Unii Europejskiej, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

Kilka uwag na temat Euroregionu Bug jako formy współpracy transgranicznej

Wstęp

Współpraca transgraniczna to jedna z form współpracy międzynarodowej, której celem jest kooperacja między poszczególnymi państwami, mimo istniejących między nimi granic. Jedną z form takiej współpracy stanowi euroregion – najmniejszy symbol współpracy transgranicznej. Niniejszy rozdział służy przedstawieniu, czym są współpraca transgraniczna oraz euroregion jako jedna z jej form, wskazaniu zależności między nimi oraz ukazaniu praktycznych aspektów działania euroregionu na przykładzie działalności Euroregionu Bug.

Współpraca transgraniczna

Współpraca transgraniczna ma wiele definicji zapisanych bezpośrednio w aktach prawnych różnej rangi. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 19 listopada 1981 r. za współpracę transgraniczną uznaje współpracę sąsiedzką przylegających do siebie regionów lub współpracę zagraniczną władz szczebla lokalnego, organizacji bądź

instytucji reprezentujących obszary graniczne. Zgodnie z treścią Karty współpraca transgraniczna instytucji publicznoprawnych poniżej szczebla ogólnopaństwowego oraz pomiędzy różnymi grupami ludności, prowadzona ponad wytyczonymi granicami państw, wspiera pokój, wolność i bezpieczeństwo. W takim rozumieniu współpraca transgraniczna obejmuje zatem, poza działaniami władz lokalnych czy regionalnych, także kooperację przedsiębiorstw, mieszkańców i innych podmiotów z terenów przygranicznych²³⁹.

Współpraca ta opiera się na założeniu, że dwa regiony graniczne nie podejmują w odniesieniu do swoich obszarów granicznych działań oddzielnie, lecz na podstawie wspólnie opracowywanych działań i projektów. Zakłada ona także, że władze i wspólnoty terytorialne pograniczy wspólnie wypracowują i artykułują konkretne działania i priorytety odpowiednie dla danych obszarów transgranicznych. Sedno współpracy transgranicznej leży w ciągłej kooperacji dwóch lub więcej sąsiadujących obszarów transgranicznych. Nie chodzi bowiem jedynie o to, aby inicjować współpracę transgraniczną tylko dlatego, że dzięki niej możliwy jest dostęp do programów oferujących wsparcie finansowe, jednak wydaje się być zupełnie zrozumiałe, że jest to ważny impuls dla prowadzenia takiej współpracy²⁴⁰.

Jako podstawowe czynniki pobudzające współpracę transgraniczną i międzynarodową już w latach 90. XX w. wskazywano rozwój infrastruktury oraz zespół instrumentów sterujących, które pozwalały na przepływ informacji, kapitału, nowe technologie, surowce, energię oraz ludność²⁴¹.

²³⁹ M. Adamowicz, J. Dzyruk, *Przemysł a dochody ludności obszarów przygranicznych* [w:] M. Adamowicz, A. Siedlecka (red.), *Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej w regionie Biała Podlaska – Brześć*, Biała Podlaska 2007, t. 1, s. 56.

²⁴⁰ K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008, s. 41.

²⁴¹ Z. Zioło, *Zarys podstawowych problemów współpracy transgranicznej w ramach Euroregionu Bug* [w:] M. Bałtowski, *Euroregion Bug. Problemy współpracy przygranicznej Polski, Białorusi i Ukrainy*, Lublin 1994, t. 1, s. 21.

Polska – jako jedno z państw członkowskich Unii Europejskiej – przykłada wielką wagę do współpracy zarówno transgranicznej, jak i międzyregionalnej, głównie ze swoimi sąsiadami zza wschodniej granicy, w tym z Ukrainą w roli partnera strategicznego. Współpraca ta od kilku lat jest realizowana na różnych poziomach – od zwykłych kontaktów międzyludzkich po obu stronach granicy, przez współpracę na szczeblu samorządowym, aż po kontakty międzyrządowe²⁴².

Chcąc wskazać podstawy szeroko rozumianej współpracy transgranicznej, należy rozpocząć od Konstytucji RP²⁴³, która w art. 172 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo zrzeszania się oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, a także wskazuje na możliwość współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Ponadto w art. 172 ust. 3 Konstytucja RP odsyła do ustawy²⁴⁴, która szczegółowo reguluje wskazane kwestie. Ustawa określa zasady przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Przez zrzeszenia, wskazane przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2, rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw z uwzględnieniem ich prawa wewnętrznego. Przystąpienie do zrzeszenia wymaga przejścia kilku etapów, rozpoczynając od uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podjętej bezwzględną większością głosów.

²⁴² P. Dakowski, Z. Magnel, *Kierunki i perspektywy działania Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej i Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej* [w:] M.S. Zięba (red.), *Nasz Bug. Tworzenie warunków dla rozwoju obszarów przygranicznych Polski, Ukrainy i Białorusi poprzez waloryzację i ochronę dziedzictwa naturalnego i kulturowego*, Lublin 2008, s. 114.

²⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁴⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009).

Warunkiem koniecznym do wejścia w życie uchwały jest uzyskanie zgody na powołanie zrzeszenia wydanej przez ministra właściwego ds. zagranicznych. Organy stanowiące są zobowiązane przekazać ministrowi wraz z uchwałą m.in. statut zrzeszenia, listę członków, a sejmiki województwa – Priorytety współpracy zagranicznej województwa. Minister wyraża zgodę na przystąpienie do zrzeszenia lub odmawia takiej zgody w drodze decyzji administracyjnej²⁴⁵.

Euroregion

W Polsce charakterystyczną formę transgranicznych powiązań na granicach Polski stanowią euroregiony. Powstawały one podczas całego okresu transformacji zarówno politycznej, jak i ustrojowej, w wyniku działań spontanicznych, podejmowanych przez władze terytorialne położone po obu stronach granicy, a także w trzech lub więcej sąsiadujących z sobą państwach, a niekiedy także w wyniku inicjatyw rządowych. Co do zasady większość inicjatyw powołania euroregionów łączyła się ze wspólnym, często czasochłonnym procesem uzgodnień i podejmowania, niekiedy trudnych decyzji²⁴⁶.

„Euroregion to dobrowolny związek regionów przygranicznych, składających się z jednostek administracyjno-terytorialnych krajów graniczących ze sobą. Działalność tego związku odbywa się na zasadach „otwartych drzwi” oraz równości (...) Współpraca między regionami jest współcześnie najbardziej efektywną formą współpracy, tak w wymiarze międzynarodowym, jak i międzyregionalnym. Jej rezultaty są widoczne zarówno w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym regionów przygranicznych. Zakładane tam euroregiony tworzą swoiste zrzeszenia „państwa, ale bez granic” lub „państwa w państwie”. Mają one własne organy

²⁴⁵ J. Galicki, M. Owsieniuk, *Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania euroregionów w Polsce* [w:] J. Grabowiecki (red.), *Współpraca transgraniczna na wschodnim pograniczu Polski*, Białystok 2015, s. 47.

²⁴⁶ K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny...*, *op.cit.*, s. 51.

administracyjne, podejmują uchwały. W skład pojedynczych euroregionów wchodzi części różnych państw”²⁴⁷.

Inna definicja euroregionu wskazuje, że jest to „szczególna odmiana regionu transgranicznego. W sensie prawnym jest on dobrowolną wspólnotą interesów jednostek terytorialnych (gmin, miast, powiatów itp.), która nie ma osobowości prawnej w rozumieniu przepisów krajów uczestniczących”²⁴⁸. Termin „euroregion” nie ma charakteru oficjalnego w tym sensie, że nie występuje w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej i w większości umów międzypaństwowych odnoszących się do regionów prowadzących współpracę ponadgraniczną²⁴⁹.

Dominującą formą współpracy transgranicznej stały się euroregiony składające się tylko z dwóch komponentów narodowych. Można je nazwać euroregionami bilateralnymi. Stanowią one 68% wszystkich organizacji. Pozostałe regiony, obejmujące więcej niż dwa komponenty narodowe, zwane są euroregionami multilateralnymi. Większość z nich składa się z trzech elementów²⁵⁰.

Wśród podstawowych zasad jednostek, które tworzą euroregion, jest odrębność prawna. Każdy z nich utworzono bowiem na podstawie ich prawa wewnętrznego. Mając umocowanie prawne, mogą one zawrzeć ze sobą porozumienie o współpracy powołujące wspólne organy. Ukształtowane organy podejmują decyzje w celu współdziałania w zakresie określonego problemu. Decyzje te są wiążące jedynie dla jednostek współtworzących euroregion; nie mają takiego charakteru

²⁴⁷ A. Stanaitis, *Euroregiony i ich rola we współpracy międzynarodowej (na przykładzie Litwy)* [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Toruń 2009, s. 235.

²⁴⁸ J. Żbikowski, *Wybrane aspekty rozwoju turystyki na obszarach przygranicznych Polski Wschodniej* [w:] M. Adamowicz, A. Siedlecka (red.), *Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej w regionie Biała Podlaska – Brześć*, tom II, red. M. Adamowicz, A. Siedlecka Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2007, t. 2, s. 207.

²⁴⁹ *Ibidem*, s. 207.

²⁵⁰ T. Studziński, T. Mazurek, *Euroregiony jako symbole współpracy transgranicznej w Europie* [w:] M. Adamowicz, A. Siedlecka (red.), *Rozwój..., op.cit.*, t. 2, s. 170.

dla mieszkańców obszarów objętych współpracą. Dopiero jednostki poprzez odpowiednie decyzje na podstawie swojego prawa wewnętrznego nadają tym decyzjom moc obowiązującą na określonym obszarze. Wynika z tego, że konkretne działanie jest podejmowane na podstawie obowiązującego prawa, z uwzględnieniem kompetencji danej jednostki. Stanowi to dowód na to, że euroregion nie jest tworem eksterytorialnym²⁵¹.

Charakter członkostwa w euroregionach na granicach Polski ma dwojaki charakter: samorządowy i administracyjny (rządowy), który w związku z reformą terytorialną kraju należy określać jako lokalny i regionalny. Wybór konkretnego modelu jest uwarunkowany strukturą podziału terytorialnego państw sąsiednich oraz zakresem kompetencji jego poszczególnych szczebli. Model administracyjny przyjęły euroregiony powstałe na wschodniej i północnej granicy, m.in. Euroregion Bug. Wynikało to przede wszystkim z braku kompetentnego samorządu lokalnego na Ukrainie i Białorusi; porozumienie zostało więc zawarte na szczeblu województw z równorzędnymi organami, władzami obwodów, po drugiej stronie granicy. W regionach typu administracyjnego inicjatorami tworzenia struktur transgranicznych byli przedstawiciele administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim, często przy aktywnym współudziale szczebla centralnego²⁵².

Euroregion Bug

Współpracę przygraniczną byłych województw wschodnich: chełmskiego, zamojskiego, przemyskiego i krośnieńskiego z regionami Białorusi i Ukrainy zapoczątkowało porozumienie²⁵³ podpisane 18 grudnia 1991 r. w Tomaszowie przez odpowiednich wojewodów

²⁵¹ J. Żbikowski, *Wybrane aspekty...*, *op.cit.*, s. 212.

²⁵² *Ibidem*, s. 214.

²⁵³ Porozumienie o współpracy przygranicznych województw/obwodów Polski i Ukrainy.

po stronie polskiej oraz przedstawicieli obwodów wołyńskiego i lwowskiego. Pomysł utworzenia euroregionu pojawił się w maju 1992 r. na konferencji polsko-ukraińskiej w Kazimierzu Dolnym, dotyczącej współpracy gospodarczej, funkcjonowania samorządów oraz współpracy miast i gmin²⁵⁴.

Oficjalnie 29 września 1995 r. w Łucku na Ukrainie podpisano porozumienie między Polską a Ukrainą o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregionu Bug. Dwa lata później do współpracy dołączyła także Białoruś. Euroregion Bug zajmuje swoim obszarem ponad 80 tys. km², zamieszkałych przez blisko 5 mln ludzi. Obecnie w jego skład wchodzi: całe województwo lubelskie, obwód brzeski na Białorusi, obwód wołyński oraz rejony sokalski i żółkiewski na Ukrainie²⁵⁵.

Euroregion Bug ma charakter umowy o wzajemnej współpracy bez tworzenia odrębnej organizacji wyposażonej w osobowość prawną. Jego strukturę organizacyjną tworzą: Rada Euroregionu (składająca się z 30 osób – po 10 z każdej ze stron), Prezydium Rady Euroregionu (po 1 przedstawicielu z każdej ze stron), sekretariaty (obejmujące biura w Chełmie, Brześciu i Łucku) oraz Komisja Rewizyjna (składająca się z 6 osób, po 2 z każdej ze stron); ponadto powołanych jest pięć grup roboczych²⁵⁶.

W 2012 r. obszar Euroregionu Bug był zamieszkiwany przez 4796,3 tys. osób, z czego 29% stanowili mieszkańcy części białoruskiej, 45,2% – mieszkańcy części polskiej, a 25,8% – części ukraińskiej; w większości były to kobiety. Zatrudnienie na tym obszarze kształtuje się następująco: 31,9% mieszkańców pracuje w przemyśle i budownictwie

²⁵⁴ A. Mierosławska, *Uwarunkowania rozwoju i współpracy transgranicznej wschodnich regionów Polski*, Warszawa 2000, s. 44–45.

²⁵⁵ G. Grabczuk, *Inicjatywy rozwoju ekoturystyki transgranicznej w Euroregionie Bug* [w:] W. Borodzicz-Smoliński, M. Olewnik (red.), *I Forum Partnerstwa Regionalnego Polska – Białoruś – Niemcy. Wyzwania dla współpracy regionalnej 29.09–01.10.2010 Biała Podlaska*, Warszawa 2010, s. 119.

²⁵⁶ W. Orłowski, J. Sobczak, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na pozycję i funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego*, [w:] M. Kowerski, I. Pieczykolan (red.), *Kadry dla gospodarki transgranicznej*, Zamość 2012, s. 34.

w obwodzie brzeskim, 38,8% – w rolnictwie, rybactwie i łowiectwie w województwie lubelskim. W przypadku usług największy odsetek zatrudnienia występuje w obwodzie lwowskim (59,6%) oraz wołyńskim (57,9%), a najniższy – w województwie lubelskim (43,8%)²⁵⁷.

Euroregion Bug stanowi zlepek różnych grup etnicznych, a także odmiennych kultur i wyznań. Jest obszarem przejściowym między Europą Zachodnią a Wschodnią. W dziedzinach podejmowanych w ramach współpracy można dostrzec zarówno wiele różnic, jak i szereg podobieństw, wynikających przede wszystkim z wieloletniej, łączącej te narody bogatej historii²⁵⁸.

Jak wskazywał Maciej Bałtowski, idea utworzenia Euroregionu Bug była niezwykle ważna; z jednej strony stanowiła wyzwanie, z drugiej – wiązała się z koniecznością łamania stereotypów i uprzedzeń. Autor podkreślał, że przeszłość tych państw nie zachęcała do podejmowania wspólnych działań, jednak etnicznie i kulturowo obszary po dziś dzień są sobie bliskie. Utworzenie Euroregionu Bug było załącznikiem budowania porozumienia na przyszłość oraz szansą na postęp cywilizacyjny trzech narodów – w zakresie kontaktów, współpracy gospodarczej, a także realizowanych wspólnie przedsięwzięć. Owoce tej współpracy miały kiełkować przez wiele lat²⁵⁹.

Narastające trudności związane z funkcjonowaniem Związku Transgranicznego Euroregionu Bug spowodowały, że pojawił się pomysł założenia Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Bug (SERB). Sąd rejonowy w Lublinie w kwietniu 2000 r. wydał postanowienie o wpisaniu SERB do rejestru stowarzyszeń. Stowarzyszenie to tworzą samorządy szczebla lokalnego oraz regionalnego województwa lubelskiego. Bardzo szybko się rozwija i obecnie liczy ok. 90 samorządów członkowskich.

²⁵⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Miasta – stolice regionów w Euroregionie Bug w 2012 r.*, Lublin 2013, s. 14–16.

²⁵⁸ B. Słowińska, *Euroregiony pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białorusko-ukraińskiego i ich rola we współpracy transgranicznej* [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian...*, op.cit., s. 90.

²⁵⁹ M. Bałtowski, *Euroregion Bug...*, op.cit., s. 8–9.

Kluczowe dla SERB jest pozyskiwanie funduszy unijnych na realizowanie zadań w zakresie współpracy transgranicznej oraz odpowiednie zarządzanie tymi środkami²⁶⁰.

Podstawowy cel stowarzyszenia to inspirowanie, wspomaganie i koordynacja współpracy transgranicznej samorządów, społeczności lokalnych i władz administracyjnych z obszarów przygranicznych położonych wzdłuż granicy międzypaństwowej na rzece Bug. W szczególności celami stowarzyszenia są: integracja samorządów strony polskiej w Związku Transgranicznym Euroregionu Bug; wspomaganie i promocja transgranicznych form współpracy; upowszechnianie dorobku kulturowego i tradycji społeczności przygranicznych; wspieranie inicjatyw lokalnych na rzecz poprawy infrastruktury terenów przygranicznych, zwłaszcza w zakresie zaopatrzenia w gaz i wodę oraz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnych; działanie na rzecz ochrony środowiska na obszarze Euroregionu Bug; wspomaganie działań władz regionu zmierzających do utworzenia specjalnych stref ekonomicznych w rejonach przygranicznych oraz systemu lokalnych i ponadlokalnych przejść granicznych; wspieranie różnych form współpracy w zakresie edukacji, sportu, turystyki i ochrony zdrowia. Członkami SERB mogą być samorządy z terenu województwa lubelskiego. Warunkiem przystąpienia do stowarzyszenia jest przedstawienie przez radę samorządu uchwały o przystąpieniu do SERB i przyjęciu Statutu Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Bug²⁶¹.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania SERB na rzecz tworzenia warunków dla gospodarczego i społeczno-kulturowego rozwoju obszaru przygranicznego Euroregion Bug. Jak wskazują przytoczone w raporcie wyniki, w latach 2006–2013 (do 31 maja) SERB zrealizowało rzetelnie 20 projektów

²⁶⁰ *Program wspierania inicjatyw transgranicznych w Euroregionie Bug*, Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Bug, Chełm 2010, s. 38.

²⁶¹ Statut Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Bug.

nieinwestycyjnych związanych z funkcjonowaniem Euroregionu Bug na łączną kwotę 15 395 tys. zł²⁶².

Podsumowanie

W obecnej sytuacji politycznej współpraca transgraniczna odgrywa niezwykle ważną rolę, a euroregiony stanowią jedną z form tej współpracy. W Polsce funkcjonuje obecnie ponad 15 euroregionów. Każdy z nich przyczynia się do rozwoju poszczególnych części kraju. Zazwyczaj jednak rola każdego z euroregionów wiąże się z pełnieniem funkcji beneficjentów konkretnych programów transgranicznych, tak jak dzieje się to w przypadku Euroregionu Bug. Problemy, z którymi zderzają się euroregiony, dotyczą zazwyczaj braku własnych środków finansowych na podejmowanie dodatkowych działań. Rozwiązaniem wydaje się w tej sytuacji zacieśnienie współpracy euroregionów z samorządami poszczególnych województw; do tej pory współpraca ta była rzadko podejmowana, a jeśli występowała, to zazwyczaj nie przynosiła oczekiwanych efektów. Próba podjęcia wspólnie inicjatyw z pewnością przyczyniłaby się do bardziej aktywnej postawy samorządów lokalnych względem inicjatyw wykazywanych przez euroregiony, a przy tym pozwoliłaby na zacieśnianie współpracy transgranicznej z poszczególnymi państwami.

²⁶² *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie Euroregionu „Bug”*, Warszawa 2013, s. 7.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr hab. Wojciech Wytrązek

Katedra Administracyjnego Prawa Gospodarczego, Katolicki Uniwersytet Lubelski
Jana Pawła II

Współpraca transgraniczna w dziedzinie kultury

Wstęp

Zagadnienie współpracy transgranicznej należy rozpatrywać nie tylko z punktu widzenia prawa administracyjnego, ale też w szerszym ujęciu, uwzględniającym perspektywę politologiczną, socjologiczną i historyczną. Jako filary tożsamości europejskiej najczęściej wskazuje się: 1) grecko-łacińską kulturę antyczną jako podstawę systemu kultury; 2) prawo rzymskie i kodeks Napoleona jako podstawy systemu prawnego; 3) racjonalizm kartezjański jako podstawę światopoglądu; 4) chrześcijaństwo jako punkt odniesienia systemu etycznego; 5) pluralizm kulturalny²⁶³. Współpraca kulturalna ma szczególne znaczenie dla rozwoju relacji sąsiadujących ze sobą państw, pielęgnowania tradycji, wzajemnego zrozumienia uwarunkowań wynikających z historii poszczególnych krajów, a także budowania coraz lepszych relacji w przyszłości. Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie najważniejszych form współpracy kulturalnej, jakie

²⁶³ Z. Rykiel, *Europa jako przestrzeń kulturowa* [w:] D. Gizicka (red.), *Spółeczne dylematy Europy*, Toruń 2009, s. 20. Szerzej: W. Jakubowski, M. Włodarczyk, *Spółeczno-kulturowy wymiar integracji europejskiej* [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska*, Warszawa 2011, s. 79–116.

występują między Polską a sąsiednimi państwami, ze szczególnym uwzględnieniem ich ram prawnych.

Pojęcie i podstawy współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna (ang. *cross-border cooperation*), nazywana również przygraniczną, to jeden z rodzajów współpracy terytorialnej, na który składa się także współpraca międzyregionalna (ang. *interregional*) i ponadnarodowa (ang. *transnational*). Wyróżnikiem takiej współpracy jest bezpośrednie sąsiedztwo przez granicę państwową (współpraca na szczeblu lokalnym i regionalnym w sąsiadujących przez granicę państwową obszarach dwu lub więcej państw).

W Europejskiej konwencji ramowej z 1980 r. przyjęto, że współpraca transgraniczna to

„każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne. Niniejsza konwencja nie narusza zakresu i rodzaju tej właściwości”²⁶⁴.

Przez pojęcie „wspólnoty i władze terytorialne” rozumie się jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Obok cytowanej Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi najważniejszymi dokumentami określającymi podstawy takiej współpracy są Europejska

²⁶⁴ Art. 2 ust. 1 Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzonej w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r.²⁶⁵, Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 1995 r.²⁶⁶ oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 1997 r.²⁶⁷

Jak wskazał Sławomir Czarnow, pojęcie współpracy transgranicznej w polskim systemie prawnym pojawiło się w 1996 r. przy okazji nowelizacji ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²⁶⁸. Przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, opierając się na pojęciu euroregionu jako zinstytucjonalizowanej formy współpracy transgranicznej, autor ten wymienił następujące formy: stowarzyszenia, wolne obszary celne, specjalne strefy ekonomiczne, spółki handlowe, fundacje i in. Wówczas euroregiony i współpraca transgraniczna nie były nastawione na tworzenie odrębnych struktur, lecz przede wszystkim na działanie w ramach porozumień władz lokalnych o różnym stopniu sformalizowania²⁶⁹.

W ujęciu podmiotowym umocowanie prawne do prowadzenia współpracy transgranicznej uzyskali wojewodowie, którzy do czasu wejścia w życie zmiany drugiego etapu reformy samorządowej byli jedynymi podmiotami współpracy międzynarodowej województw. Od 1999 r. współpracę transgraniczną prowadzi zarówno administracja rządowa, jak i samorząd terytorialny na szczeblu gminy, powiatu

²⁶⁵ Dokument Rady Europy przyjęty 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Karta weszła w życie z dniem 1 września 1988 r.; Polska ratyfikowała ją w całości w 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

²⁶⁶ Dokument przygotowany przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, uchwalony przez Radę Europy 19 listopada 1981 r., przyjęty przez Polskę w 1995 r. Karta nie ma mocy prawnej i nie jest uznawana za normę prawa międzynarodowego, jednak można ją w tym kontekście wymienić ze względu na zawarte w niej zagadnienia istotne dla polityki gospodarczej dotyczące współpracy transgranicznej i przygranicznej.

²⁶⁷ Dokument przyjęty na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

²⁶⁸ S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10, s. 55–56.

²⁶⁹ *Ibidem*, s. 60–66.

i województwa, co wynika z art. 172 ust. 2 Konstytucji RP²⁷⁰ i jest skonkretyzowane w przepisach normujących ustroj samorządu terytorialnego, w szczególności w rozdziale 6 – *Współpraca zagraniczna*²⁷¹. Zgodnie z tymi przepisami sejmik województwa uchwała Priorytety współpracy zagranicznej województwa, określające główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy i zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. W praktyce ciężar współpracy transgranicznej spoczywa w głównej mierze na gminie, co wynika z zasad decentralizacji władzy publicznej, domniemania właściwości gminy oraz zasady pomocniczości – gmina jest najbliższej obywateli²⁷².

Umowy miast partnerskich

W umowach miast partnerskich kultura i edukacja zajmują szczególne miejsce – te dwa obszary często określa się jako rdzeń klasycznej współpracy partnerskiej opartej na tradycyjnym modelu „z silnie zaznaczonym elementem bezpośrednich kontaktów ludności, o dużym ładunku spontaniczności. W tym przypadku zasadnicze znaczenie ma fakt, że współpraca w dziedzinie kultury pozbawiona jest elementu konkurencyjności”²⁷³.

Umowy partnerskie, wywodząc się z doświadczeń powojennych, miały u swego zarania umacniać pokój między społecznościami zwaśnionych miejscowości, a jednymi z pierwszych były partnerstwa niemiecko-francuskie, nieco później polsko-niemieckie. Obecnie umowy miast partnerskich nie zawsze mają charakter transgraniczny; często są

²⁷⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483).

²⁷¹ Art. 75–77 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486).

²⁷² Zob.: R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 40.

²⁷³ *Ibidem*, s. 45; R. Formuszewski, *Współpraca zagraniczna samorządu lokalnego w Wielkopolsce*, Poznań 2004, s. 70.

zawierane między miastami nawet z innych kontynentów. Celem tego typu porozumień jest wzajemne poznawanie się wspólnot mieszkańców danych miejscowości, co często przybiera formę chociażby wymiany między uczniami czy organizowanych spotkań oraz imprez kulturalnych (przedstawień, koncertów, różnorodnych występów, a także konferencji i dyskusji). Taka forma współpracy może się swobodnie rozwijać, ponieważ w odniesieniu do sfery kultury nie występuje tu element konkurencyjności, tak mocno zaznaczony chociażby w sferze gospodarczej. Umowy miast partnerskich są zawierane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, zatem dla ich skutków decydujące znaczenie ma treść oświadczeń woli umawiających się stron, gdzie zasadniczym przedmiotem jest wzajemne zobowiązanie się do realizacji współpracy między społecznościami.

Programy współpracy transgranicznej

Część programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej ma charakter transgraniczny w ścisłym tego słowa znaczeniu; inne obejmują współdziałanie i realizację projektów regionów niekoniecznie ze sobą sąsiadujących. Programy finansowane obecnie (2014–2020) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) to: Polska – Słowacja (155 mln EUR), Czechy – Polska, Polska – Saksonia, Brandenburgia – Polska (100 mln EUR), Meklemburgia – Pomorze Przednie – Brandenburgia – Polska (134 mln EUR), Południowy Bałtyk (83 mln EUR), Litwa – Polska (53 mln EUR), Region Morza Bałtyckiego (264 mln EUR), Europa Środkowa (246 mln EUR), Interreg Europa (359 mln EUR), INTERACT 2014–2020 (39 mln EUR), URBACT III (74 mln EUR), ESPON 2020 (41,3 mln EUR)²⁷⁴.

²⁷⁴ Szerzej: Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, <https://www.ewt.gov.pl> [dostęp: 10.10.2016].

W niniejszym artykule nie jest możliwe dokładne opisanie wszystkich programów, jednak pod kątem współpracy kulturalnej warto zwrócić uwagę przynajmniej na niektóre z nich. Program Polska – Słowacja, przeznaczony dla części województw małopolskiego, śląskiego, podkarpackiego, po stronie słowackiej obejmuje Preszowski i Żyliński Kraj Samorządowy oraz powiat Spisska Nova Ves (Koszycki Kraj). Celem projektów realizowanych w jego ramach jest rozwój usług, które pozwolą na ciekawe spędzenie czasu wolnego przy wykorzystaniu potencjału instytucji kultury, zabytków, parków krajobrazowych i narodowych. Oprócz organów administracji rządowej i samorządowej, ich związków i stowarzyszeń beneficjentami programu mogą być jednostki ustanowione przez państwo lub samorząd w celu zapewnienia usług publicznych, instytucje systemu oświaty i szkoły wyższe, organizacje pozarządowe *non profit*, europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, kościoły i związki wyznaniowe, jednostki naukowe.

Program Czechy – Polska obejmuje części województw dolnośląskiego i śląskiego oraz województwo opolskie, a w Czechach pięć krajów: liberecki, hradecki, ołomuniecki, pardubicki i morawsko-śląski. Osią programu jest poprawa dostępności transportowej terenu, wykorzystanie zasobów kulturowych i przyrodniczych pogranicza polsko-czeskiego, oprócz tego nacisk położono na edukację oraz naukę języka sąsiada. W konkursie o dofinansowanie projektów mogą się ubiegać władze publiczne, ich związki i stowarzyszenia, organizacje powołane przez władze publiczne, izby, stowarzyszenia, związki i organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców i pracowników oraz samorządu gospodarczego i zawodowego, organizacje pozarządowe, instytucje systemu oświaty i szkoły wyższe, europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, kościoły i związki wyznaniowe, stowarzyszenia i związki działające w obszarze turystyki.

W ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS) funkcjonują obecnie dwa programy: Polska – Białoruś – Ukraina (183 mln

EUR z EIS i EFRR) oraz Polska – Rosja (61,9 mln EUR ze środków EIS, EFRR i Federacji Rosyjskiej). Program Polska – Białoruś – Ukraina obejmuje także kraje nienależące do Unii Europejskiej, a jego zadania to wspieranie promocji kultury lokalnej, zachowanie dziedzictwa historycznego oraz poprawa dostępności regionów. Wsparciem objęte są w Polsce województwa: podlaskie, lubelskie, podkarpackie oraz wschodnia część mazowieckiego; na Białorusi obwody: brzeski, grodzieński, miński i homelski; na Ukrainie obwody: lwowski, wołyński, zakarpacki, rówieński, tarnopolski oraz iwanofrankowski.

Program Polska – Rosja obejmuje po stronie polskiej podregiony: gdański, trójmiejski, starogardzki, elbląski, olsztyński, ełcki i suwalski, a po stronie rosyjskiej obwód kaliningradzki, i jest nastawiony na promocję kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego; szczególne znaczenie mają również projekty służące zwiększeniu znaczenia turystyki na pograniczu polsko-rosyjskim i promocji walorów regionu.

Międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych

Możliwość przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych jest formą realizacji prawa koalicji samorządowej z stowarzyszeniach – prawa tworzenia stowarzyszeń oraz prawa przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁷⁵. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego działają na podstawie przepisów Prawa o stowarzyszeniach²⁷⁶, a zasadniczą różnicą w stosunku do stowarzyszeń zakładanych przez osoby fizyczne

²⁷⁵ Art. 84–84a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446); art. 75–75a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814); art. 8b Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486).

²⁷⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1393).

jest ustawowy wymóg zebrania co najmniej trzech założycieli (zamiast co najmniej 7 osób fizycznych). Stowarzyszenia mogą zrzeszać jednostki samorządu różnych szczebli w dowolnych połączeniach, jednak zazwyczaj tworzą je jednostki tego samego szczebla, np. Związek Miast Polskich, będący formalnie stowarzyszeniem mającym na celu wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast polskich. Tego typu cechy wpisują się w istotę stowarzyszeń samorządu terytorialnego, które są powoływane w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, jak jest to określone w przepisach dotyczących stowarzyszeń gmin. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego uzyskują osobowość prawną w momencie uzyskania wpisu w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego²⁷⁷.

Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (mimo często mylącej nazwy „związek”, która może się kojarzyć z komunalnym związkiem celowym gmin albo powiatów) mogą przystępować do zrzeszeń międzynarodowych, czego przykładem jest chociażby Związek Powiatów Polskich zrzeszający 307 powiatów i miast na prawach powiatu, będący członkiem Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR) oraz Polskiego Komitetu Współpracy z Komitetem Regionów Unii Europejskiej. Związek Powiatów Polskich współpracuje również ze Związkiem Powiatów Niemieckich, prowadzi także rozmowy o współpracy z samorządami ukraińskimi i białoruskimi²⁷⁸. Współpracę z samorządami i instytucjami europejskimi prowadzą również inne stowarzyszenia, jak np. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich czy Związek Województw

²⁷⁷ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 769).

²⁷⁸ Związek Powiatów Polskich, <http://www.zpp.pl> [dostęp: 10.10.2016].

Rzeczypospolitej, mający przedstawicieli w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Można przyjąć, że właściwie każde tego typu zrzeszenie w mniejszym lub większym stopniu działa w sferze kultury, czego przykładem jest nie tylko „inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw, mających wpływ na rozwój społeczności powiatowych”, ale również „inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących społeczno-gospodarczemu rozwojowi powiatów, nawiązywanie kontaktów zagranicznych oraz wymiana naukowa i kulturalna”²⁷⁹.

Zasady przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określa ustawa z dnia 15 września 2000 r.²⁸⁰, a jedną z jej ważniejszych regulacji jest zawarty w art. 3 zakaz przekazywania na rzecz zrzeszenia lub któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce. Czynność prawna w zakresie przystąpienia do zrzeszenia naruszająca wyżej wskazaną zasadę lub procedurę jest bezwzględnie nieważna z mocy prawa²⁸¹. Co rok minister właściwy ds. administracji publicznej ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły, oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń.

²⁷⁹ § 6 pkt 4 i 5 Statutu Związku Powiatów Polskich z dnia 27 lutego 1999 r. (t.j. uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą XVII/16/14 XVII Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich z 8 maja 2014 r.), http://www.zpp.pl/sites/default/files/zalaczniki/statut_2014.pdf.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009).

²⁸¹ Szerzej: R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 32–40.

Zgodnie z art. 2 wyżej wymienionej ustawy na szczeblu województw uchwalane są Priorytety współpracy zagranicznej województwa²⁸².

Euroregiony

Euroregiony są oparte na idei dobrowolnej, oddolnej inicjatywy, która stymuluje rozwój partnerów tej formy współpracy transgranicznej. Region w tradycyjnym ujęciu to „wydzielony, stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych cechami naturalnymi lub nabytymi. W szerszym znaczeniu jest to względnie jednorodny obszar, wyodrębniony na podstawie określonych kryteriów (cech)”²⁸³. Stąd wyróżnienie regionów pod względem klimatycznym, historycznym, demograficznym, geograficznym, ekonomicznym, granicznym, transgranicznym, ekologicznym, administracyjno-politycznym itp. Euroregiony to jednostki wydzielone na obszarze co najmniej dwóch państw, określane jako najbardziej zinstytucjonalizowana i długofalowa forma współpracy transgranicznej, której cele obejmują szeroko rozumiany rozwój społeczny, gospodarczy i kulturalny oraz integrację transgraniczną, będąc jej podstawowym narzędziem. Nazwa pochodzi od najstarszej inicjatywy współpracy transgranicznej Euroregio, utworzonej w 1958 r. na pograniczu Niemiec i Holandii na bazie

²⁸² Kierunki takiej współpracy można prześledzić na przykładzie województwa pomorskiego, które zgodnie z określonymi w nim priorytetami swoim działaniem obejmuje obszar Morza Bałtyckiego (ze względu na położenie geograficzne i potencjał rozwojowy), regiony Europy Zachodniej (co wynika z członkostwa w UE), regiony Europy Środkowej, Wschodniej oraz Południowo-Wschodniej (zwłaszcza Wschodnią Prefekturę Moskwy (Rosja), obwód odeski (Ukraina), regiony państw Grupy Wyszehradzkiej), a także regiony pozaeuropejskie (w tym USA, Korei Południowej, Chińskiej Republiki Ludowej oraz Indii). Zob.: J.H. Szlachetko, *Jest wiele możliwości. O międzynarodowych i wspólnotowych formach współpracy regionów na przykładzie województwa pomorskiego*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy”, <http://ppg.ibngr.pl/pomorski-przeglad-gospodarczy/jest-wiele-mozliwosci-o-miedzynarodowych-i-wspolnotowych-formach-wspolpracy-regionow-na-przykladzie-województwa-pomorskiego> [dostęp: 10.10.2016].

²⁸³ W. Jastrzębska, *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej* [w:] M.G. Woźniak, *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, Rzeszów 2008, s. 96;

znajdujących się po obu stronach granicy instytucji, mających jednolity status, regulamin i takie same uprawnienia. Główne cele euroregionów to:

- wymiana doświadczeń i informacji;
- wyrównywanie i stała poprawa warunków życia;
- wspieranie rozwoju regionalnego;
- wymiana doświadczeń i informacji dotyczących rynku pracy;
- rozwój gospodarki, handlu i turystyki;
- rozwój infrastruktury, zwłaszcza technicznej;
- usprawnianie ruchu granicznego;
- ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego;
- współpraca w zapobieganiu klęskom żywiołowym oraz katastrofom i ich zwalczaniu;
- współpraca w zakresie planowania przestrzennego;
- współpraca w zakresie działalności humanitarnej, socjalnej, w dziedzinie szkolnictwa, sportu i ochrony zdrowia;
- wymiana kulturalna i opieka nad dziedzictwem kulturowym²⁸⁴.

Działania podejmowane w ramach euroregionów mają charakter międzysektorowy, co potwierdza ich zakres określony w formie porozumień międzynarodowych między władzami szczebla lokalnego oraz regionalnego, także z udziałem podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych. Finansowanie podejmowanych działań opiera się na składkach podmiotów zrzeszonych w euroregionie, a decyzje są zasadniczo podejmowane jak najbliżej mieszkańców. Obecnie euroregiony stanowią jedno z ważniejszych narzędzi integracji europejskiej nie tylko w ramach samej Unii, ale również z krajami ościennymi, w szczególności ubiegającymi się o członkostwo w UE. Dzięki temu wspomniana wyżej współpraca międzysektorowa nie ogranicza się wyłącznie do zarządzania sprawami euroregionu, ale odbywa się

²⁸⁴ W. Jastrzębska, *Rola euroregionów...*, *op.cit.*, s. 98–99; W. Malendowski, M. Szczepaniak, *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej* [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony – mosty bez granic*, Warszawa 2000, s. 11–18.

w szerszym zakresie, chociażby między organizacjami i instytucjami działającymi na obszarze euroregionu.

Przykładem działalności kulturalnej mogą być działania podejmowane w istniejącym od 1995 r. Związku Transgranicznym Euroregion Bug, w którego skład wchodzi województwo lubelskie w Polsce, obwód brzeski na Białorusi, obwód wołyński i dwa rejony obwodu lwowskiego na Ukrainie. Głównym celem Euroregionu Bug jest współpraca w takich dziedzinach, jak: zagospodarowanie przestrzenne; komunikacja, transport i łączność; oświata, ochrona zdrowia, kultura, sport i turystyka; ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego; likwidacja zagrożeń i skutków klęsk żywiołowych²⁸⁵. Działania kulturalne stanowiły największy odsetek programów zrealizowanych w ramach Funduszu Małych Projektów dla Programu Narodowego PHARE 2000 – Polska Granica Wschodnia; siedem z 16 projektów (w tym 1 projekt własny SSERB) o ogólnej wartości 226 232,63 EUR było poświęconych kulturze. Zrealizowano m.in. jarmark twórczości ludowej, dni zaprzyjaźnionych miast, wydawnictwo muzealne, wystawę archeologiczną, szkolną wymianę dzieci i młodzieży. Ze środków jako beneficjenci korzystały samorządy lokalne, muzea, towarzystwo sportowe oraz euroregion. W ramach funduszu PHARE 2001 aż 18 z 31 projektów dotyczyło kultury (zorganizowano m.in. plenery artystyczne, dni zaprzyjaźnionych miast, konferencję naukową, wystawy i programy edukacyjne). W PHARE 2002 z kulturą związanych było 11 z 28 projektów.

Podsumowanie

Oprócz wyżej wskazanych form i przykładów współpracy transgranicznej w dziedzinie kultury można by wymienić jeszcze wiele innych, które

²⁸⁵ Cele przyjęte w statucie Euroregionu Bug, <http://www.euroregionbug.pl/> [dostęp: 10.10.2016].

również mają pierwiastek transgraniczności, jak chociażby projekty realizowane w ramach programów kulturalnych UE (np. Kultura 2000, nastawiona na takie cele, jak wymiana międzykulturowa mieszkańców, akcentowanie różnorodności kultur jako czynnika tożsamości europejskiej, promocja dialogu kulturalnego itp.) czy stanowiący jego kontynuację program Kultura (2007–2013). Podobne znacznie mają inicjatywy podejmowane w ramach programu Europejska Stolica Kultury, w którym każdego roku swoje bogactwo kulturalne prezentują kolejne miasta, czy Europejskie Dni Dziedzictwa. Dokładniejszej analizy wymaga również szeroko pojęta współpraca niesformalizowana między organizacjami trzeciego sektora oraz współpraca instytucji kultury, chociażby przy organizowaniu wydarzeń kulturalnych. Współpraca transgraniczna w dziedzinie kultury nie tylko umożliwia zapoznanie się z różnorodnością kultur innych państw, ale również podkreśla znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego Europy, co jest niezbędne do zachowania jej tożsamości i tradycji.

Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej

dr Katarzyna Kułak-Krzysiak

Katedra Prawa Administracyjnego, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Efektywność współpracy transgranicznej i regionalnej

Wstęp

Idea regionalnej i transgranicznej współpracy pojawiła się w Europie Zachodniej w latach 60. XX w. Jej wyrazem było wprowadzenie pojęcia Europy regionów oraz narastanie procesów decentralistycznych i tendencji prowadzących do wzrostu autonomii poszczególnych regionów²⁸⁶. Jednym z podstawowych zadań polityki spójności Unii Europejskiej jest zlikwidowanie zapóźnienia w rozwoju społecznym i gospodarczym terenów przygranicznych. Dotyczy to terenów położonych zarówno przy granicach administracyjnych krajów członkowskich, jak i przy granicach zewnętrznych Unii²⁸⁷.

Można przyjąć, że stopień efektywności wykonywanych zadań dotyczących rozwoju regionalnego stanowi nierozłączny element poziomu rozwoju całego państwa.

²⁸⁶ M. Lechwar, *Geneza europejskiej instytucjonalizacji współpracy regionów granicznych*,

<https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0gMeI-4bPAhVKOBQKHVnEBJAQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ur.edu.pl%2Ffile%2F6535%2F02-Lechwar.pdf&usg=AFQjCNFl4nqCkD249zmt5CEHqK3jaHvW2g> [dostęp: 5.09.2016], s. 24.

²⁸⁷ K. Gałuszka, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jako forma współpracy transgranicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 620: *Ekonomiczne problemy usług* nr 61, s. 107.

Zagadnienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych cieszy się od dłuższego czasu nieślabnącym zainteresowaniem. Można powiedzieć, że rola, jaką odgrywa współpraca transgraniczna w administracji publicznej, jest niezwykle istotna i odnosi się nie tylko do procesu integracji Europy, ale przede wszystkim do realizacji zadań publicznych, których obecny wymiar przekracza granice suwerennych państw. Obecne mechanizmy strukturalne i finansowe są skierowane na współpracę na obszarach przygranicznych i skupiają się na tworzeniu przestrzeni publicznej – europejskiej lub międzynarodowej. Współpracę zagraniczną na poziomie regionalnym i lokalnym nazywa się często „małą integracją” lub „integracją w mikroskali”²⁸⁸.

Jedną z form współpracy samorządu terytorialnego jest współpraca transgraniczna realizowana zgodnie z regulacjami tzw. konwencji madryckiej. Jej postanowienia nakładają na strony obowiązek wspierania współpracy transgranicznej pod względem prawnym, organizacyjnym, technicznym i finansowym.

Intensyfikacja współpracy transgranicznej była determinowana przez przemiany ustrojowe przełomu lat 80. i 90. XX w., rozwój terytorialnej samorządności, kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, a później integrację z Unią Europejską oraz fizyczną likwidację granic przez wdrożenie postanowień układu z Schengen²⁸⁹. Współpraca ta przybiera w praktyce różnorodne formy, a jej zakres obejmuje wiele wspólnie odczuwanych problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych²⁹⁰.

Przez pojęcie „współpraca transgraniczna” rozumie się

²⁸⁸ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 266.

²⁸⁹ Z. Mogiła, J. Zaleski, M. Zathey, *Wykorzystanie przygranicznego położenia terenów znajdujących się w zachodniej części Polski dla rozwoju społeczno-gospodarczego (ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego)*, Wrocław 2011, s. 10.

²⁹⁰ M. Obrębalski, *Trójstyk 2020 – Perspektywy rozwoju pogranicza Saksonia – Północne Czechy – Dolny Śląsk*, Jelenia Góra 2011, s. 4.

„każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”.

Powyższa definicja została zaczerpnięta z Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi – dokumentu Rady Europy podpisanego 21 maja 1980 r. w Madrycie (Polska ratyfikowała konwencję w kwietniu 1993 r.). Wyrażenie „wspólnoty i władze terytorialne” odnosi się do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz innych, uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego kraju. Dokument określa prawne i strukturalne wzorce form współpracy²⁹¹.

Współpraca transgraniczna jest szczególnym przypadkiem współpracy międzynarodowej, której charakterystycznymi cechami są sąsiedzkość kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania. Nie jest ona polityką zagraniczną państwa i nie zagraża jego integralności terytorialnej²⁹². Regiony zobowiązują się do rozwijania dwustronnej współpracy międzyregionalnej i wspierania działań na szczeblu regionalnym i lokalnym w następujących dziedzinach: administracji samorządowej, gospodarki, ochrony środowiska przyrodniczego, kultury, nauki, oświaty, wymiany młodzieży, a także turystyki, rekreacji i sportu. Jeżeli współpraca ta dotyczy regionów sąsiadujących ze sobą przez granicę państwową, to jest to współpraca transgraniczna.

²⁹¹ A. Żelazo, *Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2004, nr 24 (212), <https://www.pism.pl/index/?id=50c3d7614917b24303ee6a220679dab3#> [dostęp: 12.08.2016].

²⁹² *Ibidem*.

Według definicji przyjętej przez Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi współpraca transgraniczna to

„każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”²⁹³.

Samo pojęcie współpracy regionalnej jest natomiast szerokie i obejmuje współpracę zarówno międzyregionalną (transgraniczną), jak i interregionalną²⁹⁴.

Współdziałanie samorządów wykraczające poza granice państwa i innych jednostek administracji terytorialnej określa się mianem współpracy międzyterytorialnej (transgranicznej) lub zagranicznej²⁹⁵.

Efektywność jest pojęciem trudnym do zdefiniowania oraz do zmierzenia²⁹⁶. Rozumiana jako stosunek efektu do nakładu stanowi najbardziej syntetyczną miarę działania. W kontekście tak rozumianej efektywności można przedstawić dwie inne kategorie, które stanowią jej składowe, a mianowicie sprawność, którą określamy jako działanie we właściwy sposób, i skuteczność, związaną z celem (w kontekście tego, czy cel przyjęty do realizacji jest celem właściwym)²⁹⁷.

Cele i płaszczyzny zagranicznej współpracy granicznej samorządów

Współpraca regionów granicznych jest specyficznym rodzajem współpracy międzynarodowej, dzięki której regiony bądź samorządy

²⁹³ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287, art. 2.

²⁹⁴ S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 57.

²⁹⁵ T. Kaczmarek, *Struktury... op.cit.*, s. 274.

²⁹⁶ A. Pierścieniak, *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, <https://www.ur.edu.pl/file/5693/26.pdf> [dostęp: 13.08.2016], s. 337.

²⁹⁷ *Ibidem*.

lokalne łączą swoje siły w celu wspólnego rozwiązania problemów natury ekonomicznej, społecznej, prawnej, administracyjnej, technicznej lub naukowej. Jest to jednak współpraca, o której kierunkach i przebiegu decydują następujące grupy uwarunkowań: historyczne, polityczno-prawne, gospodarcze, socjologiczne²⁹⁸. Wskazane uwarunkowania mają również swoje przełożenie na efektywność działań wykonywanych na danym obszarze przez samorządy.

Współpraca transgraniczna może przebiegać na różnych poziomach, przybierać odmienne formy i dotyczyć rozmaitych sfer życia społeczno-gospodarczego. Może to być np. współpraca dwóch gmin tworzących związki partnerskie (zwane też bliźniaczymi). Wspólne działania można też prowadzić na podstawie umów między sąsiadującymi państwami. Za najbardziej zinstytucjonalizowaną formę uważa się euroregiony, które zostaną omówione w dalszej części pracy.

Celem współpracy transgranicznej jest rozwiązywanie specyficznych problemów regionów przygranicznych, które – z małymi wyjątkami – należą do najbardziej upośledzonych ze względu na swoje usytuowanie w obszarze przygranicznym. Wiążą się z tym bowiem takie negatywne konsekwencje, jak:

- usytuowanie na peryferiach państwa oraz odizolowanie od centrów decyzyjnych i działalności gospodarczej;
- oddzielenie ośrodków handlowych w tych regionach od naturalnego zaplecza, co powoduje zniekształcenie warunków wymiany i dostarczania usług;
- infrastruktura słabiej rozbudowana z uwagi na położenie na krańcach linii transportowych i komunikacyjnych (ten problem jest najbardziej widoczny w regionach

²⁹⁸ M. Krasucka, *Rola euroregionów we współpracy transgranicznej na przykładzie euroregionu Pradziad*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 620: *Ekonomiczne problemy usług* nr 61, s. 201.

usytuowanych na zewnętrznych i wewnętrznych granicach UE);

- mniej bogactw naturalnych, usług społecznych oraz słabiej rozwinięte usługi dla przedsiębiorstw;
- odmienne systemy prawne, administracyjne i opieki społecznej oraz często różne od sąsiadów po drugiej stronie granicy tradycje językowe i kulturowe, utrudniające komunikowanie i współpracę²⁹⁹.

Jednostki terytorialne mogą podejmować zagraniczną współpracę na dwóch płaszczyznach: podmiotowej i przedmiotowej. Przedmiotowe przyczyny współpracy znajdują odzwierciedlenie w przedmiocie wspólnych działań, realizowanych zadań publicznych, które wykraczają poza ramy sztywnych struktur administracyjnych. Pojawiają się jako zadania nowe, wymagające rozwiązań stosownych do sytuacji. Zakres przedmiotowy współpracy transgranicznej może i powinien być bardzo szeroki, obejmując rozwiązywanie wszystkich lokalnych problemów życia codziennego pogranicza na drodze oddolnych inicjatyw i strategii rozwoju lokalnego i regionalnego oraz uczestnictwa w inicjatywach i programach Unii Europejskiej³⁰⁰.

Przyczyny podmiotowe wynikają z pozycji prawnoustrojowej jednostki terytorialnej, jej statusu administracyjnego, zakresu działań i kompetencji, potencjału gospodarczego i społecznego, a także cech przestrzennych, takich jak: powierzchnia, zaludnienie, warunki naturalne, położenie geograficzne. Natomiast zakres współpracy określają takie czynniki, jak: rozmieszczenie ludności, układ sieci komunikacyjnej, infrastruktury komunalnej, lokalizacja miejsc pracy, rodzaj świadczonych

²⁹⁹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 298–299.

³⁰⁰ E. Grzyb, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2005, s. 16.

usług i związana z tym mobilność mieszkańców, tradycje współpracy, otwartość mieszkańców, aktywność władz samorządowych³⁰¹.

Współpraca transgraniczna, występująca najczęściej w formie euroregionów, jest właśnie dynamiczną (w aspekcie rozwojowym) formą budowania sąsiedztwa i zarazem tworzenia sieci współpracy samorządów lokalnych przez granice. Instytucja sąsiedztwa może być również skutkiem nieformalnych działań środowiskowych oraz tworzenia funkcjonalno-przestrzennych sieci współpracy samorządów lokalnych. Proces taki znajduje określone pozwolenie prawne. Samorządy terytorialne mogą tworzyć związki komunalne, zawierać porozumienia cywilnoprawne, tworzyć stowarzyszenia i przystępować do międzynarodowych zrzeszeń³⁰². Wskazane powyżej aspekty współpracy ściśle wiążą się z efektywnością. Im lepiej wykonywane są zadania wynikające z podjętej współpracy transgranicznej, tym skuteczniej realizowane są programy podjęte w jej ramach.

Euroregiony

Z uwagi na regionalny charakter współpracy przygranicznej oraz strukturę polskiego systemu samorządowego istotną rolę w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych, opracowywaniu i wdrażaniu programów tej współpracy odgrywają władze i instytucje regionalne: urzędy marszałkowskie, urzędy wojewódzkie, euroregiony. Ich rola polega na wskazywaniu strategicznych celów rozwoju danego obszaru, na koordynowaniu ich realizacji przez powiązania pozostałych partnerów, którymi są m.in.: gminy, powiaty, organizacje społeczne, instytucje naukowe i przedsiębiorstwa³⁰³.

³⁰¹ H. Szczechowicz, *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, http://wyd.edu.pl/images/Zeszyty_naukowe/IX.HannaSzczechowicz.pdf [dostęp: 11.08.2016], s. 262.

³⁰² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 144–147.

³⁰³ M. Krasucka, *Rola euroregionów...*, *op.cit.*, s. 200.

Wśród głównych typów powiązań przestrzennych we współpracy samorządów lokalnych wymienia się m.in. euroregiony³⁰⁴. Euroregion to forma współpracy przygranicznej na płaszczyźnie społeczno-gospodarczo-kulturalnej, realizowana bez potrzeby angażowania się władz centralnych danego kraju³⁰⁵. To także najbardziej zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej, powstała w wyniku porozumienia przygranicznych lokalnych i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego. Euroregiony stanowią platformę wymiany i transgranicznej współpracy horyzontalnej między władzami lokalnymi i regionalnymi, przez co wzmacniają współpracę na linii pionowej między władzami lokalnymi lub regionalnymi, rządami i instytucjami europejskimi³⁰⁶.

Rozwój współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej umożliwiły przemiany ustrojowe lat 80. i 90. XX w. Wśród samorządów państw regionu największą aktywność w rozwoju współpracy wykazują samorządy polskie. Pierwszy euroregion – Nysa – powstał na pograniczu polsko-niemiecko-czeskim w 1991 r., a obecnie kilkanaście struktur tego typu funkcjonuje w Polsce wzdłuż całej granicy. Zinstytucjonalizowane związki transgraniczne w formie euroregionów rozwinęły się najwcześniej i najintensywniej na zachodniej granicy Polski³⁰⁷.

Proces ich powstawania przebiegał według niejednolitych zasad. Na zachodniej i południowej granicy powstawały one w wyniku porozumień i umów zawieranych przez stowarzyszenia i związki samorządowe. Powodowało to, że w efekcie do euroregionów przystępowały poszczególne gminy, w następstwie właściwych uchwał

³⁰⁴ M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 58.

³⁰⁵ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000, s. 9–10.

³⁰⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego ws. euroregionów, Dz. Urz. UE 2007, C 256/23, s. 131, www.eur-lex.europa.eu.

³⁰⁷ S. Ciok, *Pogranicze zachodnie Polski w perspektywie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 99.

rad gminy. W związku z tym zasięg tamtejszych euroregionów jest zmienny w czasie. Nieco inaczej proces tworzenia euroregionów wyglądał na granicy wschodniej i północnej, gdzie sygnatariuszami porozumienia byli wojewodowie, co oznaczało włączenie do współpracy całych województw, także tych, które nie miały przygranicznego położenia (dawne województwa rzeszowskie, tarnobrzeskie, lubelskie)³⁰⁸.

Euroregiony zlokalizowane na południowej granicy naszego kraju tworzyły się na bazie nowego kształtu politycznego. Granica z Czechami i Słowacją była granicą między państwami stowarzyszonymi z Unią Europejską oraz stanowiła wewnętrzną granicę państw Grupy Wyszehradzkiej³⁰⁹. Rozwój współpracy transgranicznej na tym obszarze wynikał m.in. z długich tradycji współpracy oraz podobnych przeobrażeń systemowych. Na pozostałych granicach Polski współpraca euroregionalna ma nieco mniejszą dynamikę, ze względu na zróżnicowanie gospodarcze na wschodzie i brak ścisłych związków w postaci lądu na granicy północnej³¹⁰.

Można wskazać dwa modele euroregionów występujących w Polsce³¹¹:

- samorządowy – polegający na tworzeniu po stronie polskiej, na podstawie Prawa o stowarzyszeniach, celowego związku gmin, który wchodzi w porozumienie z podobnym związkiem po drugiej stronie granicy; ten typ formalizacji współpracy dominuje na pograniczu zachodnim oraz w większej części pogranicza południowego (dotyczy to takich euroregionów, jak: Pomerania, Pro Europa Viadrina, Sprewa – Nysa – Bóbr, Glacensis, Pradziad, Silesia, Śląsk Cieszyński, Beskidy i Tatry);

³⁰⁸ E. Grzyb, *Formy współpracy...*, *op.cit.*, s. 22.

³⁰⁹ *Ibidem*.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ Zob. więcej: Urząd Statystyczny, *Euroregiony na granicach Polski*, Wrocław 2007, s. 18.

- administracyjno-samorządowy – polegający na tworzeniu przez regionalne i lokalne organy władzy rządowej i samorządowej ponadgranicznego związku międzyregionalnego lub związku transgranicznego; ten typ euroregionów występuje na pograniczu południowo-wschodnim (przykładem takiego sposobu instytucjonalizacji współpracy euroregionalnej był proces tworzenia euroregionów: Karpackiego, Bug, Niemen i Bałtyk)³¹².

W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej euroregiony są częścią uczestnictwa naszego państwa w rozwijaniu i pogłębianiu integracji europejskiej. Współpracę transgraniczną w formie euroregionu można zatem określić jako formę współpracy międzynarodowej, która wyróżnia się wyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współpracy transgranicznej oraz powoływaniem w związku z tym stowarzyszeń, rad euroregionu, sekretariatów, grup roboczych, komitetów zarządzających itp.³¹³

Rola samorządu terytorialnego we współpracy transgranicznej

Z punktu widzenia polskiego systemu samorządowego, rola samorządów wojewódzkich³¹⁴ polega na wskazywaniu strategicznych celów rozwoju oraz na koordynowaniu działań pozostałych aktorów regionalnych w dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania samorządu. Ta rola predestynuje samorządy regionalne do nawiązywania kontaktów międzynarodowych, które następnie są wykorzystywane przez ich partnerów w regionie dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Powiązania powstałe w wyniku tej współpracy kilku szczebli i rodzajów partnerów regionalnych, pozostałych jednostek samorządu terytorialnego,

³¹² E. Grzyb, *Formy współpracy..., op.cit.*

³¹³ *Ibidem.*

³¹⁴ Współcześnie przyjmuje się, że to samorząd województwa jest podmiotem rozwoju regionalnego, nie można jednak pomijać znaczącej roli organów samorządu powiatu czy gmin.

organizacji społecznych, instytucji naukowych czy przedsiębiorstw mogą być później wykorzystane również przy realizacji innych wspólnych zadań, najczęściej przy aplikowaniu o finansowanie z funduszy Unii Europejskiej.

Współpraca regionów z jednostkami samorządu lokalnego jest niezbędnym warunkiem skutecznego realizowania polityki intraregionalnej. Należy tu powiedzieć za Katarzyną Właźlak, że bardzo często, jak wynika chociażby z analizy ustaw samorządowych, gmina, powiat i województwo są umocowane do wykonywania tego samego typu zadań³¹⁵. Do tego, jak podkreśla się w doktrynie, nie jest jasne, jakie kryteria przemawiają za kwalifikacją określonego zadania do zadań o charakterze regionalnym bądź lokalnym³¹⁶. Trudno zatem wyodrębnić, które zadania wpływają na rozwój regionalny, a które – na rozwój lokalny. Dochodzi również do sytuacji, gdy określone zadania mogą być wykonywane przez inne organy, niż wynika to z terytorialnego przyporządkowania zadań określonym jednostkom samorządu terytorialnego. Tego typu działania mogą w sposób znaczny wpływać na efektywność i skuteczność działań wykonywanych przez samorządy.

Warunkami powodzenia wszelkiej współpracy ponad granicami są znajomość i zrozumienie specyfiki sąsiada, co pomaga w zdobyciu wzajemnego zaufania. W rezultacie współpraca tego rodzaju przyczynia się do otwartości, wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej, kulturalnej i terytorialnej wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic Unii Europejskiej³¹⁷. W dalszym czasie tego rodzaju działania wpływają na efektywność wykonywanych działań przez organy samorządu terytorialnego.

³¹⁵ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 212.

³¹⁶ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005, s. 104.

³¹⁷ M. Krasucka, *Rola euroregionów...*, *op.cit.*, s. 199.

Podsumowanie

Określenie „współpraca transgraniczna” oznacza wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządowych różnych państw ze sobą sąsiadujących.

Idea współpracy transgranicznej polega na tym, że władze i wspólnoty terytorialne pogranicza wspólnie wypracowują i artykułują konkretne działania i priorytety współpracy właściwe dla danych obszarów granicznych. Istota tej współpracy oznacza ciągłą kooperację dwóch lub więcej sąsiadujących obszarów granicznych³¹⁸. Współpraca transgraniczna jest niezwykle ważnym instrumentem zacieśnienia relacji między społecznościami.

W podsumowaniu należy się zgodzić z Włazłak i przyjąć, że stopień efektywności wykonywanych zadań dotyczących rozwoju regionalnego stanowi nierozłączny element poziomu rozwoju całego państwa³¹⁹. Sam proces rozwoju regionów wymaga wzięcia pod uwagę różnych uwarunkowań i potrzeb: globalnych, państwowych, regionalnych i lokalnych, a także indywidualnych potrzeb mieszkańców regionu³²⁰.

Współpraca transgraniczna wpisuje się w proces „budowania ładu europejskiego” w ujęciu makro, poprzez „budowanie sąsiedztw” kulturowych, politycznych i gospodarczych³²¹. W ujęciu ogólnym sąsiedztwo jest instytucją państwa, społeczeństwa, kultury i gospodarki; instytucją państwa we wszystkich jego zorganizowanych działaniach³²².

Coraz częstsze kontakty zagraniczne samorządów są wyrazem zmian zachodzących w działaniach władz lokalnych i regionalnych, stanowiących w Europie efekt procesów globalizacyjnych w obrębie

³¹⁸ *Ibidem*, s. 22.

³¹⁹ K. Włazłak, *Rozwój regionalny...*, *op.cit.*, s. 212.

³²⁰ *Ibidem*.

³²¹ I. Kurczewski, *Pogranicza a polska polityka zagraniczna* [w:] R. Stemplowski, A. Żelazo (red.), *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s.433.

³²² E. Grzyb, *Formy współpracy...*, *op.cit.*, s. 18.

gospodarki oraz intensyfikacji integracji politycznej. Inicjowanie oraz rozwijanie relacji międzynarodowych staje się współcześnie coraz częściej istotnym składnikiem sprawnego zarządzania jednostką samorządową³²³.

Sprawne, efektywne i skuteczne realizowanie przyjętych działań jest jednak możliwe na podstawie zasad, dobrych praktyk współdziałania, wśród których wymienić można m.in.: pomocniczość, partnerstwo pionowe i poziome, równoprawność i równorzędność stron tworzących euroregion, zachowania tożsamości narodowej, państwowej, regionalnej i lokalnej przez współpracujące jednostki terytorialne i społeczności lokalne, solidarność obszarów transgranicznych, dobre sąsiedztwo mieszkańców pogranicza, dobrowolność uczestniczenia w euroregionie i w różnych formach współpracy³²⁴.

Analizując efektywność realizowanych działań zadań i projektów, można powiedzieć za Mają Krasucką, że każdorazowo miernikiem sukcesu ich realizacji jest zadowolenie społeczności zamieszkujących obszar euroregionu oraz poziom wykorzystania przyznanych środków finansowych. Słuszność i skuteczność istnienia euroregionów potwierdza również fakt, że Unia Europejska, uznając euroregiony za jedną z form realizacji polityki regionalnej, sukcesywnie zwiększa obszar ich działania, poszerzając szanse rozwoju gospodarczego tych obszarów³²⁵.

³²³ P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 7.

³²⁴ Szerzej o tym: T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama Euroregionów*, Jelenia Góra 1997, s. 30–32.

³²⁵ M. Krasucka, *Rola euroregionów...*, *op.cit.*, s. 208.

Zakończenie

Celem przyświecającym niniejszej publikacji było przybliżenie problematyki współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej. Oczywiście nie sposób odnieść się do wszystkich kwestii w tym zakresie, niemniej autorzy poszczególnych rozdziałów dokonali analizy kwestii istotnych z punktu widzenia obecnej współpracy transgranicznej.

Niewątpliwie, jak wynika z prowadzonych rozważań, należy podkreślić, że współpraca transgraniczna stanowi dla współczesności wielkie wyzwanie. Jest ona bowiem zjawiskiem usytuowanym w stosunkowo trudnej pozycji, a mianowicie między lokalnością rozumianą jako potrzeba bycia jak najbliżej obywatela a stale postępującym procesem globalizacji. Kształtowanie postaw obywatelskich wśród lokalnej społeczności – poprzez spotkania z mieszkańcami, przedstawianie wzajemnych problemów i wyzwań mieszkańców danego regionu, a także stosowanych przez nich metod pokonywania trudności i osiągania celów – może przyczynić się do wzmocnienia zadań wykonywanych przez administrację samorządową właśnie w zakresie współpracy transgranicznej.

Jeden z elementów usprawniających działanie samorządu terytorialnego stanowi właśnie współpraca, która może się odbywać na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym, mieszanym (lokalno-regionalnym). Może być też ona podejmowana z różnymi podmiotami. Biorąc pod uwagę rozważania przedstawione w niniejszej publikacji, kluczowe znaczenie dla powodzenia współpracy ma dobór partnera oraz szczebla współdziałania. Powinien on wynikać z prowadzonej przez samorząd terytorialny polityki oraz być oparty na zasadzie dobrowolności (dobrze byłoby, żeby również opierał się na zasadzie efektywności – i to w aspekcie zarówno społecznym, jak i ekonomicznym). Podejmowanie współpracy nieadekwatnej do celów postawionych przed samorządem terytorialnym (zarówno ogólnych, jak

i szczegółowych) oraz możliwości uczestniczenia w różnego rodzaju przedsięwzięciach na zasadzie partnerstwa nie jest właściwe z punktu widzenia samorządowej misji publicznej, która z powodu tego rodzaju działań może być zachwiana.

Kolejna kwestia, na którą zwrócono uwagę, to efektywność podejmowanej współpracy transgranicznej. Obecnie polityka regionalna stała się integralnym elementem polityki gospodarczej państw oraz instytucji ponadnarodowych. Oznacza to, że większość działań gospodarczych podejmowanych przez organy publiczne ma wymiar regionalny. Jest wiele czynników mających wpływ na efektywność współpracy transgranicznej i regionalnej. Niezwykle ważną rolę w kształtowaniu współpracy transgranicznej odgrywają euroregiony, które przyczyniają się do rozwoju poszczególnych części kraju, niestety ich funkcjonowanie nie odbywa się bez problemów, głównie związanych z brakiem finansowania.

Zagadnienia podjęte na łamach monografii odnosiły się także do roli, jaką odgrywają samorzady terytorialne w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii, oraz tego, jak istotny w kontekście współpracy transgranicznej jest udział samorządu terytorialnego w zapewnieniu sąsiadującym ze sobą państwom dostępu do informacji przestrzennej, w przypadku gdy planowane przedsięwzięcie może oddziaływać na środowisko innego państwa.

Podsumowując, instytucja współpracy transgranicznej jest swoistym znakiem czasów, w których żyjemy. Bez wątplenia samorząd terytorialny na płaszczyźnie takiego rodzaju działalności wkracza na nowy etap funkcjonowania. Ma do wykonania szereg zadań, którymi został obarczony przez ustawy szczegółowe, prawo unijne i krajowe; ma także możliwość nakierowywania swojego działania na płaszczyznę zewnętrzną. Zapewne ten rodzaj działalności powinien zaprocentować dla samorządu terytorialnego określonym zyskiem, który nie może być ograniczany jedynie do płaszczyzny ekonomiczno-finansowej; powinien

być on nakierowany na inne czynniki, takie jak społeczeństwo, historia, bezpieczeństwo, ochrona środowiska, nowe techniki zarządzania, promocja, innowacje czy skuteczność działania.

Dr Małgorzata Ganczar

Bibliografia

- Adamowicz M., Dzyruk J., *Przemyt a dochody ludności obszarów przygranicznych* [w:] Adamowicz M., Siedlecka A. (red.), *Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej w regionie Biała Podlaska - Brześć*, Biała Podlaska 2007, t. 1.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bandarzewski K. [w:] Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
- Baranowski M., *Infrastruktury geoinformacyjne oraz infrastruktura informacji przestrzennej w Europie* [w:] Białousz S., Bielecka E., *INSPIRE i Krajowa Infrastruktura Informacji Przestrzennej. Podstawy teoretyczne i aspekty praktyczne*, Warszawa 2011.
- Bereza-Tijero U., *Dokumenty planistyczne w krajowej infrastrukturze informacji przestrzennej*, "Człowiek i Środowisko" 2015, nr 39 (1).
- Bielecka E., *Implementacja dyrektywy INSPIRE w Polsce. Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej*, [w:] Białousz S., Bielecka E. (red.), *INSPIRE i Krajowa Infrastruktura Informacji Przestrzennej. Podstawy teoretyczne i aspekty praktyczne*, Warszawa 2011.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Błaś A., Boć J., *Umowy publicznoprawne* [w:] *Prawo administracyjne*.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Boć J., *Pojęcie administracji* [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Borys T., Panasiewicz Z., *Panorama Euroregionów*, Jelenia Góra 1997.
- Buczkowski Ł., Żukowski L., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] Feret E., Niemczuk P. (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów-Przemyśl 2014.
- Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005.

- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005.
- Ciok S., *Pogranicze zachodnie Polski w perspektywie integracji europejskiej*, "Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1.
- Cybulska R. [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, "Państwo i Prawo" 1997, nr 10.
- Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, "Państwo i Prawo" 2000, z. 11.
- Czubara T., Litwinow O., *Funkcjonowanie samorządu lokalnego na Ukrainie*, "Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie" 2008, nr 2.
- Dakowski P., Magiel Z., *Kierunki i perspektywy działania Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej i Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej* [w:] Zięba M.S. (red.), *Nasz Bug. Tworzenie warunków dla rozwoju obszarów przygranicznych Polski, Ukrainy i Białorusi poprzez waloryzację i ochronę dziedzictwa naturalnego i kulturowego*, Lublin 2008.
- Dec B., Krupa J., *Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w aspekcie ochrony środowiska* [w:] Kwiatkiewicz P., Szczerbowski R. i in. (red.), *Europejski wymiar bezpieczeństwa energetycznego a ochrona środowiska*, Poznań 2014.
- Demendecki T., Niewęglowski A., Sitko J., Szczotka J., Tylec G., *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2009.
- Dzwonnik M., *Prąd z malowniczych megawiatraków*, "Gazeta Wyborcza" 5.08.2016 r.
- Felchner K., *Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej. Komentarz*, LEX/el 2013, <https://sip.lex.pl>.

- Formuszewski R., *Współpraca zagraniczna samorządu lokalnego w Wielkopolsce*, Poznań 2004.
- Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, "Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1.
- Galicki J., Owsieniuk M., *Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania euroregionów w Polsce* [w:] Grabowiecki J. (red.), *Współpraca transgraniczna na wschodnim pograniczu Polski*, Białystok 2015.
- Gałaszka K., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jako forma współpracy transgranicznej*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2010, nr 620: Ekonomiczne problemy usług nr 61.
- Gierłowski W., *Zza między. Współpraca transgraniczna*, "Polish - Europe" 1993, nr 6.
- Goliński M., *Gospodarka i informacja* [w:] Lubacz J. (red.), *W drodze do społeczeństwa informacyjnego*, Warszawa 1999.
- Górski M., *Energetyka jądrowa w dokumentach dotyczących rozwoju systemu zaopatrzenia w energię w Polsce* [w:] Knopp L., Górski M. (wyd.), *Deutschlands Energiewende und Polens Einstieg in die Kernenergie?*, Berlin 2015.
- Grabczuk G., *Inicjatywy rozwoju ekoturystyki transgranicznej w Euroregionie Bug* [w:] Borodzicz-Smoliński W., Olewnik M. (red.), *I Forum Partnerstwa Regionalnego Polska - Białoruś - Niemcy. Wyzwania dla współpracy regionalnej 29.09-01.10.2010 Biała Podlaska*, Warszawa 2010.
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998.
- Gruszecki K., *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska i oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LEX/el 2013, <https://sip.lex.pl>.
- Grzeszak A., *Porąb i spał*, "Polityka" 10.08-16.08.2016 r., nr 33 (3072).
- Grzyb E., *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2005.
- Grzyb E., *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2010.

- Gwizdała J.P., *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2015, nr 855: Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 74.
- Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, "Studia Regionalne i Lokalne" 2006, nr 2.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jakubowski W., Włodarczyk M., *Społeczno-kulturowy wymiar integracji europejskiej* [w:] Wojtaszczyk K.A. (red.), *Integracja europejska*, Warszawa 2011.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jastrzębska W., *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej* [w:] Woźniak M.G., *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, Rzeszów 2008.
- Jaworska-Dębska B., *Działalność społeczno-organizatorska* [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B. i in., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008.
- Jurczuk A., Dmochowski M., *Reformy administracji publicznej w Polsce jako studium porównawcze dla procesów przemian ustrojowo-ekonomicznych na Ukrainie*, "Samorząd Terytorialny" 2003, nr 4.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Karpiuk M., *Standardy kształtowania przestrzeni publicznej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* [w:] *Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego*, Kraków 2011.
- Karpiuk M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego jako sposób zwiększenia sprawności oraz efektywności wykonywania zadań publicznych* [w:] Kieżun W., Ciborowski L., Wołęjszo J. (red.), *Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, t. 1, Warszawa 2010.

- Karpiuk M., *Zasady regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] Karpiuk M. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.
- Kasperkiewicz W., Mikosik S., *Leksykon przedsiębiorczości*, Łódź 1993.
- Kentnowska K., *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym* [w:] Dolnicki B. (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Kielin-Maziarz J., *Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, "Roczniki Nauk Prawnych, Prawo, Prawo Kanoniczne, Administracja" (Towarzystwa Naukowego KUL) 2012, t. 22, nr 1.
- Kisała M., *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych* [w:] Dolnicki B. (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Klyszz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005.
- Kosieradzka-Federczyk A. [w:] Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Kostrubiec J., *Samorząd terytorialny* [w:] Dubel L., Kostrubiec J. i in., *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
- Krasucka M., *Rola euroregionów we współpracy transgranicznej na przykładzie euroregionu Pradziad*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2010, nr 620: Ekonomiczne problemy usług nr 61.
- Kugiel P., Kościński P., *Międzynarodowa pomoc dla Ukrainy. Szanse dla polskich firm i organizacji*, Warszawa 2015.
- Kurczewski I., *Pogranicza a polska polityka zagraniczna* [w:] Stemplowski R., Żelazo A. (red.), *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku*, Warszawa 2002.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011.

- Kuta T., *Formy działania administracji* [w:] Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Kuzianik M., *Dyrektywa INSPIRE - nowe spojrzenie na zagospodarowanie przestrzeni* [w:] Zimmermann J., Suwaj P.J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, <http://sip.lex.pl/#/monografia/369265162/144?tocHit=1>.
- Kuźmiar R., *Euroregion Karpacki - przesłanki powstania, uwarunkowania współpracy*, "Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 3.
- Lebediuk W., *Polityka regionalna na Ukrainie po pomarańczowej rewolucji: gospodarka versus polityka* [w:] Szczot E., Szczot J. (red.), *Relacje polityczne między Polską a Ukrainą. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2015.
- Lechwar M., *Geneza europejskiej instytucjonalizacji współpracy regionów granicznych*, <https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0gMeI-4bPAhVKOBQKHVnEBjAQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ur.edu.pl%2Ffile%2F6535%2F02-Lechwar.pdf&usg=AFQjCNFl4nqCkD249zmt5CEHqK3jaHvW2g>.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- Leszczyńska J., *Udostępnianie danych przestrzennych w internecie* [w:] Zimmermann J., Suwaj P.J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, <http://sip.lex.pl/#/monografia/369265162/144?tocHit=1>.
- Leszczyński T.Z., *Bezpieczeństwo energetyczne państwa* [w:] Kwiatkiewicz P., Szczerbowski R. i in. (red.), *Europejski wymiar bezpieczeństwa energetycznego a ochrona środowiska*, Poznań 2014.
- Majgier B., *Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy* [w:] Granat M., Sobczak J. (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000.

- Malendowski W., Szczepaniak M., *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej* [w:] Malendowski W., Szczepaniak M. (red.), *Euroregiony - mosty bez granic*, Warszawa 2000.
- Martysz C. [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.
- Mierosławska A., *Uwarunkowania rozwoju i współpracy transgranicznej wschodnich regionów Polski*, Warszawa 2000.
- Mogiła Z., Zaleski J., Zathey M., *Wykorzystanie przygranicznego położenia terenów znajdujących się w zachodniej części Polski dla rozwoju społeczno-gospodarczego (ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego)*, Wrocław 2011.
- Moll T. [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Niewiadomski Z. (red), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Nowak M., Mażewska M., Mazurkiewicz S., *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011.
- Obrębalski M., *Trójstyk 2020 - Perspektywy rozwoju pogranicza Saksonia - Północne Czechy - Dolny Śląsk*, Jelenia Góra 2011.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, "Samorząd Terytorialny" 2000, nr 12.
- Olszański T.A., *Reforma konstytucyjna dzieli Ukrainę*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-02/reforma-konstytucyjna-dzieli-ukraine>.
- Orłowski W., Sobczak J., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na pozycję i funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego*, [w:] Kowerski M., Pieczykolan I. (red.), *Kadry dla gospodarki transgranicznej*, Zamość 2012.

- Parysek J., *Pytania o przyszłość gospodarki przestrzennej w Polsce*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, nr 2.
- Pierścieniak A., *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, <https://www.ur.edu.pl/file/5693/26.pdf>.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.
- Ptak K., *Administracja i innowacje*, <http://www.pi.gov.pl>.
- Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.
- Radosevic S., Ciampi Stancowa K., *JRC Technical Reports, External dimensions of smart specialisation: Opportunities and challenges for trans-regional and transnational collaboration in the EU-13*, "S3 Working Paper Series" (Luxembourg) 2015, nr 9.
- Robel J., *Złożoność pojęcia "bezpieczeństwo energetyczne" i jego podstawy w Konstytucji RP*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2015, nr 4.
- Rosohata D., *Strategia Stałego Rozwoju 2010: realny plan czy deklaracja polityczna?*, <http://iac.org.ua/strategia-stalego-rozwoju-2020-realny-plan-czy-deklaracja-polityczna-czesc-1>.
- Rusztecka M., Sudra P., Ślepowrońska K., Wołoszyńska E., *Dane dotyczące środowiska* [w:] S. Białousz, E. Bielecka (red.), *INSPIRE i Krajowa Infrastruktura Informacji Przestrzennej. Podstawy teoretyczne i aspekty praktyczne*, Warszawa 2011.
- Rykiel Z., *Europa jako przestrzeń kulturowa* [w:] D. Gizicka (red.), *Społeczne dylematy Europy*, Toruń 2009.
- Semczenko O., *Ustrój administracyjny Ukrainy: stan obecny i propozycje reform* [w:] Sulowski S., Prymusz M., Minenkowa N., Zdaniuk B. (red.), *Polska i Ukraina. Próba analizy systemu politycznego*, Warszawa 2011.
- Skoczylas A., Piątek W. [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa, efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015.
- Skorupska A., *Reforma samorządowa na Ukrainie*, "Biuletyn PISM" 2014, nr 88.

- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Słowińska B., *Euroregiony pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białorusko-ukraińskiego i ich rola we współpracy transgranicznej* [w:] Kosiedowski W. (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Toruń 2009.
- Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, "Samorząd Terytorialny" 2002, nr 7-8.
- Stanaitis A., *Euroregiony i ich rola we współpracy międzynarodowej (na przykładzie Litwy)* [w:] Kosiedowski W. (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Toruń 2009.
- Stankiewicz W., *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską* [w:] Stroński H., Gołota J., Krasiewski O. (red.), *Ukraina-Polska-Unia Europejska. Ze studiów nad przekształceniami ustrojowymi na przełomie XX i XXI w.*, Lwów-Olsztyn-Ostrołęka 2014.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji państwowej*, Warszawa 1957.
- Stawasz E., *Polityka innowacyjna* [w:] Matusiak K.B. (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Warszawa 2011.
- Studziński T., Mazurek T., *Euroregiony jako symbole współpracy transgranicznej w Europie* [w:] Adamowicz M., Siedlecka A. (red.) *Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej w regionie Biała Podlaska - Brześć*, tom II, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2007, t. 2.
- Sudak I., *Pollet w cenie, lasy idą z dymem*, "Gazeta Wyborcza" 20-21.08.2016 r.
- Supernat J., *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, http://www.supernat.pl/referaty/samodzielnosc_wspolnot_samorzadowych_w_zmieniajacych_sie_panstwie.html.

- Swaniewicz P., *Kontakty międzynarodowe samorządów*, "Samorząd Terytorialny" 2005, nr 10.
- Szczechowicz H., *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, http://wyd.edu.pl/images/Zeszyty_naukowe/IX.HannaSzczechowicz.pdf.
- Szczechowski B., *Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny* [w:] Białousz S., Bielecka E. (red.), *INSPIRE i Krajowa Infrastruktura Informacji Przestrzennej. Podstawy teoretyczne i aspekty praktyczne*, Warszawa 2011.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szewczyk M., *Podmiotowość prawna gminy*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, z. 3.
- Szlachetko J.H., *Jest wiele możliwości. O międzynarodowych i wspólnotowych formach współpracy regionów na przykładzie województwa pomorskiego*, "Pomorski Przegląd Gospodarczy", <http://ppg.ibngr.pl/pomorski-przeglad-gospodarczy/jest-wiele-mozliwosci-o-miedzynarodowych-i-wspolnotowych-formach-wspolpracy-regionow-na-przykladzie-wojewodztwa-pomorskiego>.
- Ulanowski T., *Prezydent USA: Czystej energii nie da się powstrzymać*, Gazeta Wyborcza z 10.01.2017 r.
- Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)* [w:] Wójtowicz K. (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wiśniewski Z., *Konflikty ekologiczne w świetle orzecznictwa polskich sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane* [w:] Lisicka H., Lisowska A. (red.), *Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania*, Wrocław 2012.
- Wiśniewski Z., *Wybrane aspekty orzecznicze energetyki wiatrowej* [w:] Rakoczy B., Szalewska M., Karpus K. (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014.

- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Zioło Z., *Zarys podstawowych problemów współpracy transgranicznej w ramach Euroregionu Bug* [w:] Bałtowski M., *Euroregion Bug. Problemy współpracy przygranicznej Polski, Białorusi i Ukrainy*, Lublin 1994, t. 1.
- Żbikowski J., *Wybrane aspekty rozwoju turystyki na obszarach przygranicznych Polski Wschodniej* [w:] Adamowicz M., Siedlecka A. (red.), *Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej w regionie Biała Podlaska - Brześć*, tom II, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2007, t. 2.
- Żelazo A., *Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego*, "Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych" 2004, nr 24 (212),
<https://www.pism.pl/index/?id=50c3d7614917b24303ee6a220679dab3#>.
- Żochowska M., *Aktywność członków euroregionu Glacensis w pozyskiwaniu funduszy unijnych*, "Ślupskie Prace Geograficzne" 2011, nr 8.
- Żochowska M., Marek A., *Efekty współpracy transgranicznej wybranych gmin partnerskich Euroregionu Glacensis*, "Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2012, nr 29.

