

*Lukasz Lewkowicz\**

## EUROPEJSKIE UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ — NOWA JAKOŚĆ POLSKO-SŁOWACKIEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ?

Celem artykułu jest analiza politologiczna tworzonych obecnie Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT) na pograniczu polsko-słowackim. Na wstępie wyjaśniona została istota i podstawy prawne nowego instrumentu prawnego Unii Europejskiej. Przedstawiono również genezę i specyfikę EUWT w Europie. W zasadniczej części tekstu poddane analizie zostały tworzone obecnie dwa polsko-słowackie EUWT: Tatry i TRITIA. Szczegółowo omówiono ich dokumenty założycielskie, organizację wewnętrzną, planowany zakres działalności. Tekst uzupełniono analizą porównawczą EUWT z dotychczas działającymi euroregionami. W podsumowaniu znalazły się wnioski i rekomendacje dotyczącej dalszej formalizacji polsko-słowackiej współpracy transgranicznej.

**Słowa kluczowe:** Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, euroregiony, współpraca transgraniczna, pogranicze polsko-słowackie.

### Wprowadzenie

Współczesna Europa charakteryzuje się coraz intensywniejszymi procesami integracyjnymi. Do początku XXI w. najbardziej popularnymi aktorami realizującymi współpracę transgraniczną były euroregiony. Idea ich powstania zrodziła się w Europie Zachodniej po II wojnie światowej jako sposób na przełamywanie uprzedzeń i zażegnywanie konfliktów między niedawnymi przeciwnikami oraz jedna z metod rozwoju pograniczy. Dynamiczne zmiany środowiska międzynarodowego, w tym tocząca się obecnie debata nad budżetem Unii Europejskiej (UE) na lata 2014–2020, spowodowały konieczność dokonania istotnych przekształceń instytucjonalnych współpracy transgranicznej. Obecnie dużą szansę dla euroregionów stanowi nowa, alternatywna instytucja prawna UE – Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT). Celem artykułu jest analiza politologiczna tworzonych obecnie EUWT na pograniczu polsko-słowackim (Tatry i TRITIA). W tekście omówione zostaną ich dokumenty założycielskie, organizacja wewnętrzna i planowany zakres działalności. Ze względu na ograniczony materiał empiryczny nie zostaną one poddane szczegółowej analizie. W założeniu autora artykuł ma jedynie przybliżyć nową instytucję współpracy terytorialnej, jaką jest EUWT. W podsumowaniu przedstawione zostały wnio-

---

\* Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Plac Litewski 3, 20-080 Lublin; e-mail: lewkowicz83@gmail.com.

ski i rekomendacje dotyczące dalszej formalizacji polsko-słowackiej współpracy transgranicznej.

### **Istota współpracy transgranicznej**

Istotnym problemem dla politologii w zakresie współpracy transgranicznej jest kwestia terminologii, zwłaszcza pewne „rozmycie” podstawowych pojęć definiujących poszczególne kategorie współpracy transgranicznej. Występujące w literaturze przedmiotu definicje są z reguły ogólne i nie oddają istoty tego złożonego procesu międzynarodowego (Borys 1999b). Według Michała Zielińskiego jest to współpraca władz lokalnych sąsiadujących ze sobą państw (dwóch lub więcej), których obszary przylegają do granic je oddzielających. Władzami lokalnymi, w rozumieniu tej definicji, są wszystkie te, które realizują zadania o charakterze publicznym i znajdują się na szczeblu niższym niż szczebel centralny państwa (Zieliński 1997). Tadeusz Borys określa współpracę transgraniczną jako „szczególną formę współpracy międzynarodowej (zagranicznej), eksponującą dwie cechy: sąsiedzkość kontaktów i regionalny lub lokalny poziom współpracy” (Borys 1999a). Zgodnie z definicją przyjętą przez *Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi* uznaje się za nią „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umacnianie 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” (zob. *Europejska Konwencja Ramowa...*).

Reasumując, ten rodzaj współpracy stanowi szczególną formę współpracy międzynarodowej między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby sąsiadujących ze sobą państw, która charakteryzuje się: kontaktami sąsiedzkimi, regionalnym lub lokalnym poziomem współpracy, szeroką partycypacją społeczną i szerokim zakresem współdziałania. Współpraca transgraniczna jest realizowana zawsze w ramach ustawodawstwa wewnętrznego i w zgodzie z polityką zagraniczną państwa (Lewkowicz 2011).

Szczególną formą współpracy transgranicznej, wyróżniającą się najwyższym stopniem instytucjonalizacji, są euroregiony. Nabiera ona cech współpracy euroregionalnej wraz z wprowadzeniem stałych, instytucjonalnych przejawów współdziałania, takich jak: stowarzyszenia, rady, sekretariaty, grupy robocze, a także poprzez nawiązanie kontaktów z międzynarodowymi i krajowymi instytucjami koordynującymi współpracę transgraniczną (Małecka 2004). Zbigniew Przybyła opisuje euroregiony jako „zinstytucjonalizowane związki formalne łączywane pomiędzy organizacjami państwowymi lub samorządowymi, bądź nieformalne tworzone przez stowarzyszenia naukowe, zawodowe etc. do współpracy obszarów przygranicznych” (Przybyła 1995). Zdaniem Ołeha Tiszczewki i Serhija Trojana euroregion stanowi „formę współpracy transgranicznej między wspólnotami terytorialnymi i lokalnymi organami władzy w regionach przygranicznych dwóch lub więcej państw sąsiedzkich, skierowanej na koordynację ich wspólnych wysiłków i realizację uzgodnionych działań w różnych obszarach

życia społecznego, zgodnie z ustawodawstwem państwowym i normami prawa międzynarodowego, mającą na celu rozwiązywanie wspólnych problemów i wspieranie interesów mieszkańców jego terytorium, znajdującego się po dwóch stronach granicy państwowej” (Tiszchenko, Trojan 2005). Interesującą typologię współpracy euroregionalnej proponuje Eduardo Medeiros. Na podstawie szeregu kryteriów (rodzaju podmiotów, artykulacji terytorialnej, czasu współpracy, intensywności współpracy, rodzaju partnerstwa, strategii transgranicznej i efektu bariery) rozróżnia on cztery modele współpracy transgranicznej w Europie: (1) model prawdziwej współpracy transgranicznej, (2) strukturalnej, (3) wzrastającej i (4) pseudowspółpracy transgranicznej. Wymienione modele są jednocześnie fazami (etapami) integracji euroregionalnej. Pierwszy zakłada silną transgraniczną współpracę instytucjonalną koordynowaną przez podmioty z szerokimi kompetencjami i osobowością prawną (np. Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej). Dobrze rozwija się w nim polityka społeczna, współpraca technologiczna i gospodarcza. Lokalne organizacje szeroko i permanentnie uczestniczą w procesach transgranicznych. Jest to model idealny, który może zaistnieć tylko w regionach o długiej tradycji współdziałania, silnej tożsamości kulturowej, wyraźnie wyodrębnionych geograficznie. Zdaniem Medeirosa tylko w jego ramach mamy do czynienia z prawdziwym euroregionem.

Model strukturalny jest podobny do poprzedniego. Zakłada jednak istnienie silnych barier administracyjnych i instytucjonalnych. Słabo rozwinięta jest w nim również transgraniczna polityka społeczna. Także w tym przypadku nie wyklucza się możliwości istnienia euroregionów.

Trzeci model charakteryzuje brak tradycji współpracy transgranicznej oraz niski poziom jej instytucjonalizacji. Ponadto istniejąca w nim kooperacja rozwija się głównie dzięki środkom UE, a nie oddolnym inicjatywom lokalnych społeczności.

Ostatni model to przeciwieństwo pierwszego – zakłada słabość procesów transgranicznych oraz istnienie silnego efektu bariery we wszystkich wymiarach współpracy (Medeiros 2011).

Reasumując, należy podkreślić, że euroregiony nie stanowią żadnych nowych organizmów ponadpaństwowych. Podlegają one jurysdykcji państwa, jego prawu i organom. Ramy współpracy euroregionalnej są określane przez dane kraje i muszą funkcjonować zgodnie z przyjętymi przez nie międzynarodowymi zobowiązaniami oraz standardami. Żadne z państw tworzących euroregiony nie rezygnuje z jakiegokolwiek atrybutu suwerenności. Dzięki temu procesowi granice mają natomiast stawać się bardziej przepuszczalne dla ludzi, idei, towarów i usług. Euroregiony winny być miejscem spotkań mieszkańców pogranicza. Nie zyskują one statusu międzynarodowego w znaczeniu prawa międzynarodowego. Ich części powstają i działają na podstawie ustawodawstwa wewnętrznego zainteresowanych państw. Można jednak stwierdzić, że mają status międzynarodowy w sensie politycznym. Są tworzone i funkcjonują na zasadzie współpracy z partnerami zagranicznymi. Korzystają z politycznego wsparcia Rady Europy oraz UE (Jóskowiak 2008).

## Istota EUWT

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) to instytucja wprowadzona przez prawo wspólnotowe, umożliwiająca tworzenie sformalizowanych grup współpracy przez podmioty publiczne z różnych państw członkowskich. Stanowi odpowiedź na problemy wynikające ze zróżnicowania systemów prawnych w poszczególnych państwach, z czym borykały się wcześniej euroregiony. Celem tworzenia EUWT jest zmniejszenie wiążących się z tym trudności i większa harmonizacja realizowanej wspólnie współpracy terytorialnej. Ponadto, dzięki zastosowaniu nowego instrumentu prawnego, w dłuższej perspektywie możliwa ma być większa spójność społeczno-gospodarcza UE, o której mowa w art. 159 *Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (WE) (Dołżbłasz, Raczyk 2010).

Podstawę prawną EUWT na szczeblu europejskim stanowi *Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*<sup>1</sup>. Mimo że rozporządzenie jest aktem wiążącym i bezpośrednio obowiązującym, jego art. 16 przewiduje obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie przepisów zapewniających skuteczne zastosowanie powyższej regulacji wspólnotowej. W tym celu, na gruncie prawa polskiego i słowackiego, przygotowane zostały odpowiednie ustawy o EUWT. W przypadku Polski, 9 grudnia 2008 r. Sejm przyjął *Ustawę o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej*, która weszła w życie 9 stycznia 2009 r. Dzięki nowej ustawie możliwe stało się zastosowanie w Polsce rozporządzenia z 2006 r., zakładanie ugrupowań na jej terytorium oraz udział podmiotów polskich w EUWT mających siedzibę w innych państwach<sup>2</sup>. W tym samym roku przyjęte zostało także rozporządzenie dotyczące prowadzenia rejestru ugrupowań (zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych...*). Na Słowacji kwestię tworzenia i przystępowania do EUWT uregulowała ustawa z 15 lutego 2008 r. Dzięki sprawnemu wprowadzeniu rozwiązań wykonawczych do dnia dzisiejszego powstało tam najwięcej ugrupowań w całej Europie Środkowej, a kolejne są w trakcie tworzenia (zob. *Zákon o európskom zoskupení...*).

EUWT stanowi instrument wielopłaszczyznowego rozwoju sfery publicznej na obszarach przygranicznych. Działalność ugrupowań ma charakter bardziej zinstytucjonalizowany niż w przypadku euroregionów, co gwarantuje możliwość nadawania im osobowości prawnej. Zadania EUWT związane są głównie z wdrażaniem programów i projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez WE. Działalność ugrupowań może koncentrować się na jednym konkretnym zadaniu lub na wykonaniu wielu zadań i projektów<sup>3</sup>. Podmioty tworzące EUWT mogą podejmować tylko takie działania, które mieszczą się w zakresie

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE nr L 210/19 z 31.07.2006.

<sup>2</sup> Dz. U. 2008, nr 218, poz. 1390.

<sup>3</sup> Przykładowo, hiszpańsko-portugalskie EUWT ZASNET zakłada współpracę w zakresie ekologii, kultury, turystyki i ekonomii, natomiast opisane w dalszej części pracy planowane EUWT Kolej Wschodnia (*Ostbahn*) ma służyć głównie rozwojowi polsko-niemieckiej sieci kolejowej. Generalnie jednak działalność większości istniejących lub planowanych Ugrupowań ma charakter wielozadaniowy.

ich kompetencji wyznaczonych przez ustawodawstwo krajowe. Powoduje to konieczność wypracowania przez poszczególne strony swobodnego „wspólnego mianownika” kompetencji. Spod zakresu działalności EUWT wyłączone są obszary tradycyjnie zarezerwowane dla państwa: uprawnienia policyjne, działalność legislacyjna, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna (Dumała 2009a).

Ugrupowanie może być założone przez podmioty składające się z co najmniej dwóch państw członkowskich, zaliczających się do jednej z następujących kategorii: państwa członkowskiego, władz lokalnych i regionalnych, podmiotów prawa publicznego oraz stowarzyszeń złożonych z podmiotów należących do wszystkich powyższych kategorii. Istnieje również możliwość podjęcia współpracy w ramach EUWT przez podmioty pochodzące z krajów spoza UE, pod warunkiem, że pozwalają na to systemy prawne tych państw lub odpowiednie umowy międzynarodowe. Organami wymaganymi przez rozporządzenie są: Zgromadzenie jako organ przedstawicielski oraz Dyrektor, który reprezentuje ugrupowanie i działa w jego imieniu. Przewidziana jest również możliwość powołania dodatkowych organów. Podmioty członkowskie przystępują do danego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej dobrowolnie i z własnej inicjatywy. W pierwszej kolejności członkowie zobowiązani są do podpisania konwencji, która zawiera warunki podejmowanej współpracy (nazwa, siedziba, zasięg terytorialny, członkostwo, cele). Następnie, na podstawie tego dokumentu, przyjmowany jest statut, który określa m.in. organy Ugrupowania oraz zasady dotyczące jego budżetu i odpowiedzialności finansowej. W kolejnym etapie uczestnicy EUWT informują odpowiednie państwo członkowskie, w którym mają siedzibę, o chęci przynależności do danego ugrupowania oraz przedstawiają mu konwencję i statut. Odpowiednie organy państwowe wydają na to zgodę, a w przypadku odmowy – uzasadnienie (Dołzbłasz, Raczyk 2010).

EUWT jest finansowane przez instytucje powołujące to ugrupowanie. Koszt jego założenia i prowadzenia bieżącej działalności pokrywany jest ze środków własnych, przede wszystkim ze składek członkowskich. Ponadto EUWT może ubiegać się o fundusze tak jak inni beneficjenci realizujący projekty ze środków UE. Ugrupowanie samo odpowiada za swoje zobowiązania. Jego członkowie ponoszą jednak odpowiedzialność finansową w zakresie, w jakim aktywa EUWT nie są wystarczające do pokrycia istniejących zobowiązań. Jeżeli odpowiedzialność jednego z członków EUWT jest ograniczona na mocy prawa krajowego, pozostali członkowie mogą także ograniczyć swoją odpowiedzialność w statucie. Do nazwy ugrupowania wprowadza się wtedy określenie: „z ograniczoną odpowiedzialnością” (Bussmann 2008).

Cechą wyróżniającą EUWT spośród innych instytucji wspierających współpracę terytorialną jest osobowość prawna, a w konsekwencji pełna zdolność do czynności prawnych w rozumieniu poszczególnych systemów prawa krajowego. Oznacza to, że Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej może nabywać i zbywać ruchomości i nieruchomości, zatrudniać pracowników, występować jako strona w postępowaniu sądowym. EUWT uzyskuje osobowość prawną z chwilą rejestracji lub publikacji statutu zgodnie z prawem krajowym państwa



członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa nowego ugrupowania (Dumała 2009b).

Precedensem wprowadzonym przez nową regulację wspólnotową jest ścisły współdziałanie szczebla krajowego i jednostek samorządu terytorialnego w samym procesie powstawania EUWT. Zgodnie z Rozporządzeniem WE z 2006 roku, państwa UE mogą podczas jego tworzenia powołać organ odpowiedzialny za wydanie zgody na uczestnictwo podmiotu krajowego w ugrupowaniu oraz za kontrolę wydatkowania środków publicznych przez EUWT zarejestrowanych w danym państwie członkowskim, a także przystąpić do Ugrupowania na prawach członka. Nowością jest również możliwość stowarzyszenia się podmiotów z różnych państw bez konieczności podpisywania oddzielnych umów międzynarodowych i ich ratyfikacji przez parlamenty krajowe. Państwa członkowskie muszą jedynie wyrazić zgodę na działanie potencjalnych członków na swoim terytorium. Ponadto EUWT może funkcjonować wyłącznie na podstawie prawa tego państwa, na którego terytorium znajduje się jego oficjalna siedziba – a to wzbudza najwięcej kontrowersji. Wzmacnia bowiem pozycję tych członków ugrupowania, którzy pochodzą z kraju statutowej siedziby EUWT, i w konsekwencji może prowadzić do dużych dysproporcji pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Należy dodać, że ustawodawca nie przewiduje procedury przeniesienia siedziby EUWT do innego państwa (Bussmann 2008).

Ustawa o EUWT przyjęta w Polsce przewiduje możliwość wchodzenia do ugrupowań zarówno całego państwa na mocy uchwały Rady Ministrów, jak i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie uchwały organu stanowiącego, podejmowanej bezwzględną większością głosów, która wymaga zatwierdzenia w postaci zgody ministra spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrami spraw wewnętrznych, finansów publicznych i rozwoju regionalnego. Ugrupowanie mające siedzibę w Polsce musi mieć status prawny zbliżony do stowarzyszenia z osobowością prawną. Jego członkami mogą być jednostki samorządu terytorialnego, a także podmioty prawa publicznego, takie jak uniwersytety i szkoły wyższe, instytucje kultury, publiczne muzea czy placówki naukowe. Organem nadzorującym działalność ugrupowań jest minister spraw zagranicznych. Ma on również obowiązek ogłoszenia konwencji i statutu ugrupowania oraz ich zmiany w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski B”. Ustalono również, że za zobowiązania EUWT nie ponosi odpowiedzialności ani Skarb Państwa (w przypadku Polski), ani jednostki samorządu terytorialnego lub państwowe i samorządowe osoby prawne należące do ugrupowania (Bucholski 2009).

Nowy instrument prawny UE niesie ze sobą pewne ograniczenia. Po pierwsze, zróżnicowanie ustawodawstwa krajowego państw członkowskich daje łącznie 19 440 możliwych kategorii prawnych EUWT. Związane jest to m.in. z homolub heterogenicznością członków ugrupowania, udziałem w nim państw lub jego brakiem, stosowanym systemem prawnym (prawo publiczne bądź prywatne, z ograniczoną lub nieograniczoną odpowiedzialnością), czy wykonywaną działalnością. Po drugie, rozporządzenie o EUWT w obecnym kształcie zawiera wiele luk prawnych. Może to powodować obawy przed akcesją potencjalnych człon-

ków i w ten sposób ograniczać powstawanie nowych ugrupowań w Europie. Po trzecie, mogą istnieć problemy w zakresie kompatybilności pomiędzy niektórymi przepisami rozporządzenia z 2006 r. a ustawodawstwem wewnętrznym wybranych krajów UE. Grozi to brakiem możliwości znalezienia „wspólnego mianownika” w stosowaniu regulacji w praktyce. Po czwarte, rozporządzenie nie zezwala na uczestnictwo w EUWT podmiotów prawa prywatnego, co w dużym stopniu ogranicza udział organizacji gospodarczych. Istnieje jedynie możliwość tworzenia partnerstwa publiczno-prawnego pomiędzy EUWT a podmiotami prywatnymi. Po piąte, przepisy rozporządzenia są nieprecyzyjne w zakresie procedury wydawania przez państwa zgody na przystępowanie do EUWT, co może powodować niepotrzebne opóźnienia w tym zakresie. Po szóste, brakuje precyzji w przepisach rozporządzenia dotyczących wyłączenia z zakresu działalności EUWT zadań gwarantujących podstawowe interesy państwa, co może rodzić pewne zagrożenia i wątpliwości prawne (Schaffer, Ringler 2008).

Niewielka liczba EUWT oraz powyższe wątpliwości skłoniły Komisję Europejską do sformułowania propozycji zmian w rozporządzeniu z 2006 r. Celem jest uproszczenie procedur zakładania i funkcjonowania Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej oraz zachęcenie państw członkowskich do zarządzania programami współpracy właśnie w tej formie. Najważniejsze zmiany dotyczą takich zagadnień, jak: członkostwo, treść konwencji i statutu EUWT, cel ugrupowania, proces zatwierdzania przez władze krajowe, prawo właściwe w zakresie zatrudnienia i udzielania zamówień publicznych, a także zakres odpowiedzialności EUWT za zobowiązania. Planowane jest również umożliwienie przystępowania do niego instytucjom publicznym z państw trzecich. Dodatkowym elementem, który ma wpłynąć na skrócenie procedury rejestracji ugrupowań, jest wprowadzenie zasady „uznania konwencji za zatwierdzoną w drodze milczącej zgody” po upływie sześciu miesięcy. W celu zachęcenia nowych podmiotów do przystępowania do już istniejących ugrupowań uproszczono procedurę zmiany konwencji. W okresie programowania 2014–2020, w przypadku przystąpienia nowego członka, konieczne będzie zgłoszenie tego faktu jedynie państwu jego pochodzenia, a nie – jak do tej pory – wszystkim krajom, z których pochodzą członkowie danego EUWT.

W projekcie nowelizacji postuluje się także rozszerzenie celów EUWT, po to aby obejmowały również ułatwianie i wspieranie ogólnej współpracy terytorialnej, w tym planowania strategicznego oraz zarządzania sprawami regionalnymi i lokalnymi zgodnie z polityką spójności i polityką Unii w innych obszarach, co przyczyni się do realizacji strategii *Europa 2020* oraz strategii makroregionalnych. W zakresie odpowiedzialności EUWT ponoszącego ją za zobowiązania w stopniu nieograniczonym planuje się wprowadzenie rozwiązania opartego na zawarciu umowy ubezpieczenia (Huk, Molak 2011).

## **Rozwój EUWT w Europie**

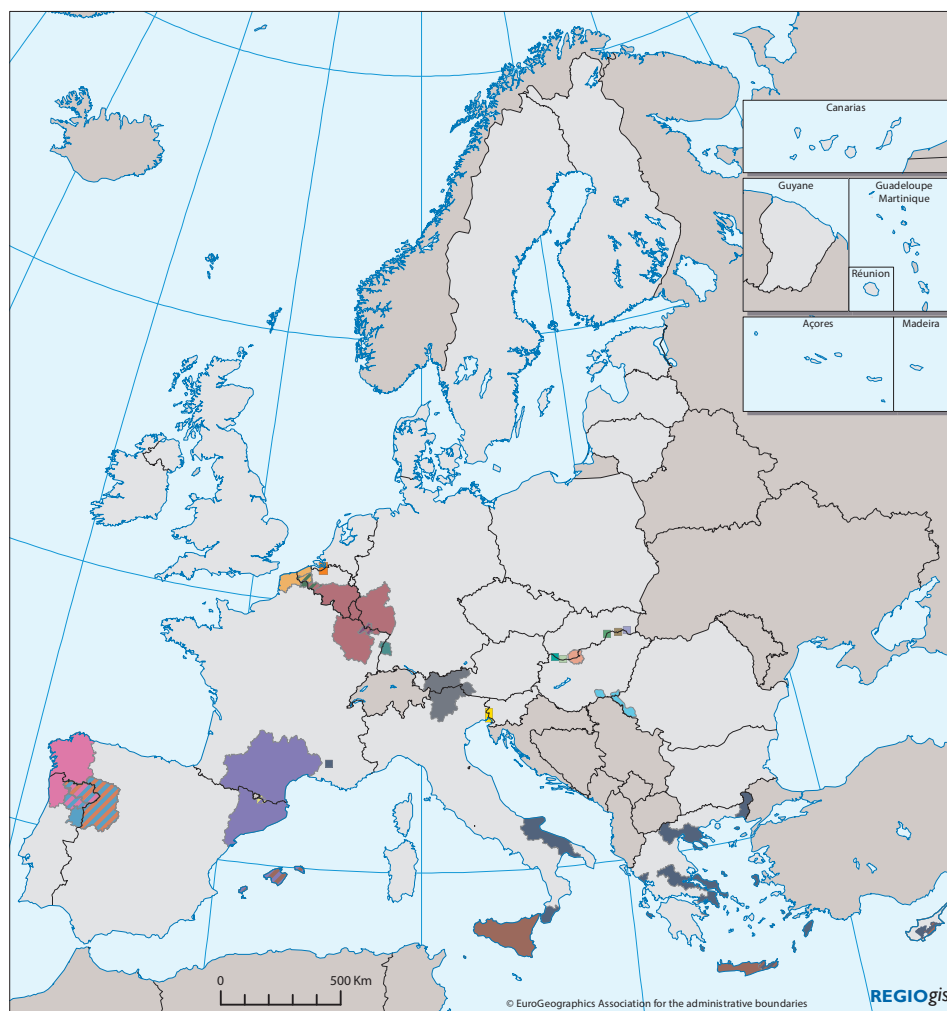
Proces aplikacji nowego rozwiązania odbywa się w różnym tempie. Do połowy 2008 r. tylko 14 z 27 państw UE wprowadziło lub było w trakcie wpro-

wadzenia regulacji krajowych. Pierwszym państwem, które przyjęło przepisy dotyczące EUWT były Węgry w lipcu 2007 r., ostatnim zaś Cypr, dokładnie rok później. Jedyne dwa kraje zdecydowały się na klauzulę rozszerzającą uczestnictwo o podmioty pochodzące spoza UE: Węgry – niewykluczające uczestnictwa państw trzecich bez sprecyzowania ich statusu, a także Francja, dopuszczająca współpracę z państwami Rady Europy (w praktyce tylko ze Szwajcarią). Przyjęte zostały różne rozwiązania dotyczące statusu prawnego podmiotów tworzących EUWT. Dominuje formuła organizacji *non-profit* (Grecja, Rumunia, Bułgaria) i publicznych (Litwa, Portugalia), pojawiają się również podmioty oparte na przepisach prawa cywilnego i handlowego (Cypr, Estonia). Zróznicowane jest podejście państw do udziału podmiotów z ograniczoną odpowiedzialnością. Na Węgrzech jednostki samorządu terytorialnego zasadniczo mają ograniczoną odpowiedzialność (podczas gdy inne podmioty przystępujące do ugrupowań nie są obarczone żadnymi ograniczeniami), natomiast w Wielkiej Brytanii wyklucza się członkostwo podmiotów z ograniczoną odpowiedzialnością (Korczak 2009).

Do końca 2011 r. w całej Europie utworzono 24 EUWT (zob. ryc. 1). Większość z nich powstała na obszarze Europy Zachodniej, głównie na pograniczu francusko-hiszpańskim, francusko-niemieckim i hiszpańsko-portugalskim (10). W Europie Środkowej najwięcej ugrupowań utworzono w pobliżu granicy słowacko-węgierskiej (6)<sup>4</sup>. Pierwszym w Europie EUWT jest zawiązana 21 stycznia 2008 r. Eurometropolia Lille-Kortrijk-Tournai, skupiająca 14 instytucji partnerskich z francuskiego departamentu Nord i z belgijskich regionów zachodniej Flandrii i Hainaut, realizująca projekty w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, transportu i usług, zmierzające do podwyższenia standardu życia mieszkańców pogranicza. Drugim europejskim ugrupowaniem, a pierwszym w Europie Środkowej, był słowacko-węgierski EUWT Ister-Granum, powołany do życia 6 maja 2008 r. Nowa instytucja, powstała na bazie istniejącego wcześniej euroregionu o charakterze komunalnym o tej samej nazwie, ma za zadanie wspieranie rozwoju lokalnego biznesu i turystyki, powstanie transgranicznego systemu opieki zdrowotnej, telewizji i stacji radiowej, współpracę w zakresie odnawialnych źródeł energii i odbudowę połączeń komunikacyjnych na Dunaju (Zapletal 2010; Dumała 2009b). Przykładem ugrupowania o charakterze regionalnym jest francusko-hiszpańskie EUWT Pireneje-Morze Śródziemne z siedzibą w Tuluzy. Powstało w 2009 r., obejmuje po stronie francuskiej Langwedocję, Roussillon i Midi-Pireneje, po hiszpańskiej natomiast – Baleary i Katalonię. Cele działalności EUWT są zakreślone bardzo szeroko i obejmują m.in. współpracę gospodarczą, rozwój nowych technologii, badania, edukację, kulturę (w tym naukę języków członków ugrupowania), turystykę, ochronę środowiska oraz usprawnienie transportu publicznego i usług telekomunikacyjnych. EUWT powstało dzięki przekształceniu się istniejącego od 2004 r. euroregionu o tej samej nazwie. Podobny charakter ma działające od 2007 r. francusko-włoskie ugrupowanie Alpy-Morze Śródziemne. Obejmuje ono regionalne jednostki terytorial-

<sup>4</sup> Informacje na podstawie strony internetowej Komitetu Regionów EU: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx> [dostęp: 05.02.2012].





### Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #2e8b57; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Lille- Kortrijk-Tournai</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #e67e22; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Ister-Granum</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #e91e63; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Galicia - Norte de Portugal</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #34495e; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Amphictyony / AMΦΙΚΤΥΟΝΙΑ / Anfizionia</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #8e44ad; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> UTTS</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #27ae60; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Karst Bodva</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #3498db; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Duero-Douro</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #f39c12; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #8e44ad; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> ArchiMed</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #27ae60; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Eurodistrict Strasbourg-Ortenau / Eurodistrikts Strasbourg-Ortenau</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #f1c40f; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Hôpital Transfrontalier de la Cerdagne / Hospital Transfrontarar de la Cerdanya</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #34495e; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Eurorégion Pyrénées-Méditerranée / Eurorégion Pirineos-Mediterráneo / Euroregió Pirineus Mediterrània</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #e67e22; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> ZASNET</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #e91e63; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> INTERREG Programme Grande Région</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #34495e; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Eurodistrikt Saarmoselle / Eurodistrict Saarmoselle</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #9b59b6; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Abauj az Abaujban</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #27ae60; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Pons Danubii</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #3498db; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Bánát - Triplex Confinium</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #e67e22; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Linieland van Waas en Hulst</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #27ae60; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Arrabona</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #34495e; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Tirolo - Alto Adige - Trentino</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #f1c40f; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Gorizia - Nova Gorica - Sempeter-Vrtojba</li> </ul> |
|--|--|

Ryc. 1. EUWT w Europie

Źródło: Map of EGTCs, [http://portal.cor.europa.eu/egtc/enUS/Projects/Documents/1154\\_posters\\_A0\\_v2\\_poster\\_2.pdf](http://portal.cor.europa.eu/egtc/enUS/Projects/Documents/1154_posters_A0_v2_poster_2.pdf) [dostęp: 05.02.2012].

ne – po stronie francuskiej: Alpy-Rodan, Prowansję-Alpy-Lazurowe Wybrzeże, po włoskiej zaś: Ligurię, Piemont i Dolinę Aosty. Obejmuje 110 tys. km<sup>2</sup> i jest zamieszkane przez 16,5 mln osób. Współpraca obejmuje ekologię, transport, innowacje, badania naukowe, zrównoważony rozwój, kulturę i turystykę (Dumała 2012). Na uwagę zasługuje również francusko-hispańskie EUWT Szpital Cerdanya, powołane w 2007 r. Głównym jego celem jest budowa wspólnego transgranicznego szpitala w regionach Cerdanya i Capcir. Nie korzysta ono ze środków UE, bazuje na funduszach publicznych przeznaczonych na ochronę zdrowia. Sygnatariuszami porozumienia powołującego nowe EUWT są ministrowie zdrowia Francji i Hiszpanii (Schaffer, Ringler 2008).

Aktualnie trwają przygotowania do powołania kolejnych kilkunastu EUWT. Na Słowacji planowane jest powstanie ugrupowania obejmującego Bratysławę wraz z przylegającymi do tego miasta obszarami po stronie austriackiej (EUWT Bratysława-Dolna Austria). Celem inicjatywy jest zrównoważony rozwój w najbliższych latach wciąż rozrastającej się aglomeracji bratysławskiej. Dużo analogii do pogranicza polsko-słowackiego wykazuje tworzące się ugrupowania Alpen-Adria obejmujące regiony górskie Włoch, Austrii, Węgier, Słowenii i Chorwacji<sup>5</sup>. Po stronie polskiej, poza analizowanymi dalej ugrupowaniami polsko-słowackimi, najbardziej zaawansowaną inicjatywą jest projekt powołania nowego EUWT na bazie istniejącego od 2004 r. Eurodystryktu Oderland-Nadodrże. Jest to wspólna inicjatywa 15 gmin województw zachodniopomorskiego i lubuskiego oraz Brandenburgii mająca na celu wspieranie rozwoju gospodarki i turystyki, infrastruktury granicznej i edukacji językowej mieszkańców pogranicza (Dumała 2009a, Bussmann 2008). Innym przykładem dążeń do formalizacji współpracy w Polsce jest koncepcja Kolej Wschodnia (*Ostbahn*) służąca odnowieniu i rozwojowi do roku 2025 sieci połączeń kolejowych łączących Berlin, Gorzów i Piłę. W założeniu nowy korytarz komunikacyjny ma obejmować 21 polskich i niemieckich jednostek terytorialnych szczebla lokalnego i regionalnego o łącznej powierzchni ok. 7 tys. km<sup>2</sup>. Chęć przekształcenia się w EUWT zgłasza również najstarszy działający w Polsce euroregion – Euroregion Nysa<sup>6</sup>.

Na podstawie rozmieszczenia geograficznego EUWT można stwierdzić, że na kolejny stopień instytucjonalizacji zdecydowały się głównie regiony o długich tradycjach współpracy. Było tak zarówno w przypadku Ugrupowań powstałych w Europie Zachodniej, jak i tych założonych na pograniczu słowacko-węgierskim. Część Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej powstało na bazie wcześniej istniejących euroregionów (Ister-Granum, Pireneje-Morze Śródziemne). Z reguły tworzone były one na obszarach transgranicznych, które w przeszłości funkcjonowały w ramach jednego organizmu politycznego (pogranicze francusko-niemieckie) lub były stosunkowo jednorodne etnicznie (pogranicze słowacko-węgierskie). Można wyróżnić ugrupowania o charakterze komunalnym i regionalnym. Większość ma charakter wielozadaniowy, tylko nieliczne zajmują się konkretnym problemem. Te pierwsze koncentrują swoją uwagę na

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

rozwoju infrastruktury granicznej, ochronie środowiska, turystyce, edukacji, nowych technologiach, służbie zdrowia.

### **Uwarunkowania polsko-słowackiej współpracy**

Istotnym czynnikiem determinującym charakter polsko-słowackiej współpracy transgranicznej są uwarunkowania przyrodnicze. Granica polsko-słowacka ma obecnie 541 km długości (Więckowski 2004). Wspólne pogranicze charakteryzuje duża różnorodność i unikatowość zasobów naturalnych. Cały obszar położony jest w Karpatach Zachodnich. To teren górski o wysokim stopniu zalesienia. Region ma bogate zasoby wód mineralnych i termalnych, a także innych surowców naturalnych. Mikroklimat górski sprzyja zakładaniu uzdrowisk i sanatoriów (zob. *Program Współpracy Transgranicznej...*, s. 5). Najcenniejsze przyrodniczo obszary pogranicza podlegają ochronie prawnej. Wspólna granica jest jedną z nielicznych w Europie, która bezpośrednio sąsiaduje z tak dużą liczbą prawnie chronionych obszarów. Utrudnia to rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej, może jednak stanowić podstawę rozwoju współpracy transgranicznej w zakresie ochrony środowiska. Powoduje również i to, że istotną gałęzią lokalnej gospodarki, po obu stronach granicy, jest turystyka (Więckowski 2004; Sacha 2000).

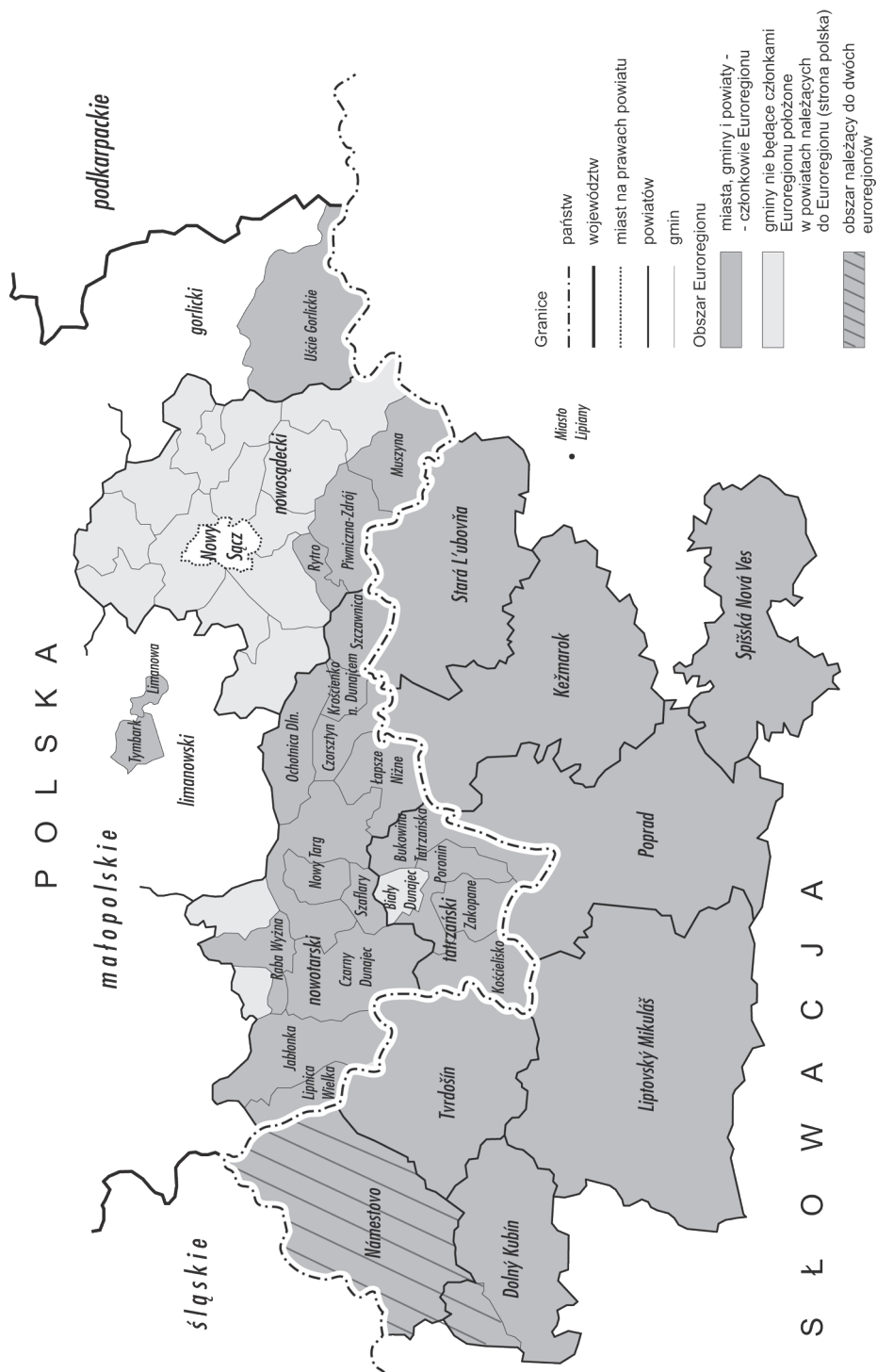
Ważną rolę w rozwoju wspólnej współpracy przygranicznej odgrywa również potencjał społeczny. Obszar pogranicza to jeden z najciekawszych kulturowo regionów Polski i Słowacji, o wysokiej spójności społecznej. Mieszkańcy pogranicza są ludźmi kultywującymi tradycję. Prezentują zdecydowanie poglądy konserwatywne. Przywiązani są do idei wolności i samorządności. Określa się ich jako osoby przedsiębiorcze i dobrze radzące sobie w realiach kapitalizmu. Ponadto, pogranicze zamieszkują różne grupy etniczne, narodowe oraz religijne. Szczególnym szacunkiem na omawianym obszarze cieszy się Kościół katolicki (zob. *Strategia rozwoju polsko-słowackich obszarów...*, s. 1). Bariera kulturowa na południowej granicy jest relatywnie mniejsza niż np. na pograniczu polsko-niemieckim. Pozytywnym czynnikiem wpływającym na rozwój współpracy transgranicznej pozostaje także brak silnych negatywnych stereotypów.

Polsko-słowacka współpraca transgraniczna przechodziła w historii najnowszej kilka istotnych etapów. W okresie międzywojennym ze względu na liczne konflikty, głównie na tle etnicznym, ważnym momentem było podpisanie Konwencji Praskiej, regulującej te kwestie i umożliwiającej rozwój stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych. Ponadto na podstawie konwencji turystycznej wprowadzono swobodny ruch turystyczny na polsko-czechosłowackim obszarze przygranicznym. Po II wojnie światowej pozytywne zmiany przyniosło ponowne wprowadzenie konwencji turystycznej w latach pięćdziesiątych. Złagodzone zostały przepisy o małym ruchu granicznym, z czego korzystała głównie ludność miejscowa. Lata osiemdziesiąte to okres izolacji i znaczne ograniczenie powiązań. Przełomem we wzajemnych relacjach były dopiero lata dziewięćdziesiąte, kiedy to dzięki transformacji ustrojowej i reaktywacji samorządu terytorialnego nastąpił rozwój współpracy transgranicznej we współczesnej formie (Dołzbłasz, Raczyk 2010). Kluczową rolę w tym procesie odegrały wspierane przez UE

eurometropolie. Pierwszym, powstałym na badanym pograniczu, był Euroregion Karpacki powołany do życia 14 lutego 1993 r. w Debreczynie (Węgry). Stanowi on jeden z największych terytorialnie eurometropolii w Europie. Obejmuje swoim zasięgiem obszary przygraniczne Polski, Słowacji, Ukrainy, Węgier i Rumunii. Został utworzony „odgórnie” przez rządy wspomnianych państw, a jego powstawaniu towarzyszyły różne kontrowersje (burzliwa dyskusja w polskim parlamencie, sprzeciw rządu Vladimira Mečiara na Słowacji). Kolejny – Euroregion Tatry – powstał 26 sierpnia 1994 r. w Nowym Targu jako oddolna inicjatywa polsko-słowackich samorządów z obszaru Tatr i Podtatrza. Proces eurometropolizacji pogranicza polsko-słowackiego zakończył się wraz z utworzeniem 18 lutego 2000 r. w Rajczy Euroregionu Beskidy wspierającego polsko-czesko-słowacką współpracę w regionie Beskidów i Podbeskidzia (Lewkowicz 2011).

### **EUWT na pograniczu polsko-słowackim**

Aktualnie na badanym pograniczu najbardziej zaawansowane działania w zakresie transformacji w EUWT podejmuje Euroregion Tatry (zob. ryc. 2) oraz samorządy regionalne z Polski, Czech i Słowacji w ramach projektu TRITIA. Pierwszym krokiem służącym przekształceniu Euroregionu Tatr w EUWT była uchwała XIII Kongresu Euroregionu Tatr z 16 marca 2007 r. zobowiązująca Radę do powołania specjalnej grupy roboczej, która miałaby się zająć monitorowaniem procesu legislacyjnego EUWT w Polsce i na Słowacji oraz przygotowaniem odpowiedniej dokumentacji w tym zakresie. Nowa Komisja ds. EUWT utworzona została 9 maja 2007 r., a w jej skład weszli, oprócz przedstawicieli Euroregionu, także reprezentanci władz centralnych i lokalnych samorządów. Początkowo, ze względu na nieuregulowaną sytuację prawną w obu państwach, Komisja nie podejmowała żadnych konkretnych działań. Sytuacja zmieniła się dopiero pod koniec roku 2008, kiedy to Polska i Słowacja przyjęły ustawy regulujące tworzenie ugrupowań (zob. *Sprawozdanie Rady Transgranicznego Związku...*, s. 5–6). Powyższe okoliczności sprawiły, że Rada zobowiązała Komisję do wznowienia działalności i przygotowania na zbliżający się Kongres Euroregionu wniosków i dokumentów dotyczących możliwości transformacji Związku w EUWT (zob. *Uchwała Nr 3 XIV Kongresu...*). Rezultatem kolejnych spotkań Komisji było opracowanie ramowych projektów konwencji i statutu EUWT, które zaprezentowano 17 kwietnia 2009 r. podczas XV Kongresu Euroregionu Tatr. W trakcie obrad przyjęta została również polsko-słowacka *Deklaracja dotycząca utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej* stanowiąca pierwszy formalny krok do ustanowienia nowego ugrupowania (zob. *Uchwała Nr 3 XV Kongresu...*). W ten sposób zakończył się konceptualny etap tworzenia polsko-słowackiego EUWT.



Ryc. 2. Mapa administracyjna EUWT Tatry, stan na 15 VI 2007

Źródło: Euroregion Tatry w 2007 r., [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS\\_mapa\\_13.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_mapa_13.pdf) [dostęp: 15.02.2012].



Dużym problemem, z jakim borykał się Euroregion Tatry na pierwszym etapie przekształceń, były ograniczone środki finansowe służące realizacji tego celu. Prace nad powstaniem EUWT na Podtatrzu nabrały rozmachu wraz z przyjęciem na wspólnym pograniczu programu współpracy transgranicznej Polska–Republika Słowacka 2007–2013. Władze Euroregionu uznały wtedy kwestię powołania EUWT za jeden ze swoich głównych priorytetów i z tego powodu w marcu 2010 r. Kongres zarekomendował do realizacji projekt strategiczny „Od Euroregionu Tatry do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej”. Po dokonaniu oceny wniosku przez Komitet Monitorujący został on w grudniu 2010 r. zatwierdzony do dofinansowania<sup>7</sup>. Projekt ten ma pomóc w sfinansowaniu stosunkowo kosztownej budowy struktur nowego EUWT i w ten sposób przyczynić się do finalizacji zapoczątkowanego w 2007 r. procesu przekształceń instytucjonalno-prawnych (zob. *Uchwała Nr 2 XVI Kongresu...*). Inicjatywa przygotowana została jako projekt sieciowy w ramach II osi priorytetowej („Rozwój społeczno-ekonomiczny”) programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Partnerem wiodącym projektu jest strona polska Euroregionu Tatry pozostająca w partnerstwie ze Związkiem Region Tatry w Kieżmarku oraz miastami Nowy Targ i Kieżmark. Podstawowym celem przedsięwzięcia jest podniesienie polsko-słowackiej współpracy transgranicznej na wyższy poziom organizacyjno-prawny i w konsekwencji stworzenie nowej, innowacyjnej platformy wzmacniającej współpracę prowadzoną przez wnioskodawców projektu. Głównymi beneficjentami inicjatywy będą jednostki samorządu terytorialnego tworzące Euroregion Tatry oraz lokalna społeczność pogranicza (zob. *Od Euroregionu „Tatry” do...*, s. 2–4).

Realizacja projektu podzielona została na trzy etapy. Pierwszy z nich zakłada zbudowanie struktur nowego ugrupowania. W tym celu przeprowadzone mają być warsztaty konsultacyjne i informacyjne z udziałem przedstawicieli samorządów pogranicza, ekspertów zewnętrznych z UE oraz władz regionalnych i państwowych. Wykonane będą analizy prawne i organizacyjne, a także przeprowadzone stałe konsultacje z władzami centralnymi oraz podmiotami UE odpowiedzialnymi za koordynację działań związanych z utworzeniem EUWT. Ponadto, opracowana ma zostać niezbędna dokumentacja stanowiąca podstawę funkcjonowania EUWT. W celu zapoznania się z europejskimi doświadczeniami w zakresie tworzenia nowych ugrupowań beneficjenci planują zorganizowanie wizyty studyjnej na pograniczu słowacko-węgierskim, gdzie aktualnie funkcjonują sześć EUWT (ibidem, s. 6).

W ramach drugiego etapu projektu przeprowadzona ma być cała procedura dotycząca tworzenia EUWT oraz inauguracja jego działalności. Podstawowym celem tej części jest zwołanie i przeprowadzenie nadzwyczajnych Kongresów obu stron Euroregionu Tatry, a także posiedzeń rad miejskich Nowego Targu i Kieżmarku służących przyjęciu opracowanych wspólnie dokumentów EUWT (Konwencji i Statutu). Kolejnym krokiem będzie przedłożenie powyższych do-

<sup>7</sup> *Posiedzenie Komitetu Monitorującego 14–15 grudnia 2010 – lista projektów zatwierdzonych do dofinansowania*, [http://pl.plsk.eu/news/?lang\\_id=3&id\\_news=644](http://pl.plsk.eu/news/?lang_id=3&id_news=644), s. 6 [dostęp: 15.02.2012].

kumentów Ministerstwu Spraw Zagranicznych (MSZ) w Polsce lub Ministerstwu Budownictwa i Rozwoju Regionalnego (MBiRR) na Słowacji. Po akceptacji przez oba resorty dojdzie do pierwszego Walnego Zgromadzenia Ugrupowania, następnie zaś nowy podmiot zostanie wpisany do Rejestru EUWT oraz nastąpi publikacja informacji o tym w Dzienniku Urzędowym UE. Proces tworzenia nowego ugrupowania pod nazwą Tatry podsumuje konferencja inauguracyjna jego działalność (ibidem, s. 7).

Ostatni etap projektu zakłada szeroko rozumianą akcję promocyjną i informacyjną dotyczącą nowo powstałego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej Tatry. Do najważniejszych działań podejmowanych w tej części projektu zalicza się m.in. ogłoszenie konkursu na symbol graficzny ugrupowania, przygotowanie i druk materiałów informacyjno-promocyjnych, uruchomienie strony internetowej nowego EUWT, organizację serii konferencji prasowych po polskiej i słowackiej stronie, a także wyjazd na *Open Days* w celu promocji EUWT Tatry w innych państwach europejskich. Zakończenie całej inicjatywy planowane jest na kwiecień 2012 roku (ibidem, s. 8).

Obecnie trwa opracowywanie podstawowych dokumentów nowego Ugrupowania. Na Kongresie Związku Euroregion Tatry, który odbył się w marcu 2011 r. w Łąpszach Niżnych, przyjęty został projekt *Konwencji o powołaniu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej Tatry*. Podczas spotkania członkowie Komisji ds. EUWT zobowiązani zostali do dalszych prac nad Konwencją i Statutem oraz prezentacji ich ostatecznych wersji do zatwierdzenia przez nadzwyczajne Kongresy Euroregionu Tatry. Ponadto Rada i Dyrektor biura Euroregionu w Nowym Targu upoważnieni zostali przez Kongres do zwrócenia się z prośbą do Zarządu i Sejmiku Województwa Małopolskiego o poparcie działań służących powołaniu nowego EUWT, a także o wsparcie finansowe wkładu własnego do wspomnianego projektu (zob. *Uchwała Nr 2 XVII Kongresu...*).

Pierwszym działaniem podjętym przez Euroregion Tatry w ramach projektu była zorganizowana we wrześniu 2011 roku międzynarodowa konferencja „Od Euroregionu Tatry do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej” z udziałem ekspertów z Komitetu Regionów, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, istniejących już EUWT i euroregionów, a także przedstawicieli polskich i słowackich władz państwowych, regionalnych i lokalnych. Celem konferencji była wymiana poglądów na temat dotychczasowych rezultatów działalności, najważniejszych problemów i perspektyw rozwoju EUWT. W październiku 2011 r. przedstawiciele Euroregionu Tatry wzięli udział w IX Europejskim Tygodniu Regionów i Miast *Open Days* w Brukseli. Spotkanie zdominowała analiza propozycji zawartych w pakiecie rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020. Debatowano m.in. nad projektem zmian rozporządzenia z 2006 r.<sup>8</sup> Od stycznia 2012 funkcjonuje strona internetowa

<sup>8</sup> Informacje na podstawie strony internetowej EUWT Tatry: <http://www.euwt-tatry.eu/pl/rezultaty.html> [dostęp: 20.02.2012].

EUWT Tatry dostępna pod adresami: [www.euwt-tatry.eu](http://www.euwt-tatry.eu), [www.ezus-tatry.eu](http://www.ezus-tatry.eu), [www.egtc-tatry.eu](http://www.egtc-tatry.eu)<sup>9</sup>.

Zgodnie z projektem Konwencji oficjalną nazwą nowego ugrupowania będzie Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Tatry. W skład EUWT wejdą strony krajowe Euroregionu Tatry, a także miast Nowy Targ i Kieżmark. Umowa zakłada następującą strukturę wewnętrzną: Walne Zgromadzenie, Zarząd, Komisja Rewizyjna oraz Dyrektoriat ds. Funduszy Europejskich. Głównym celem ma być dalszy rozwój polsko-słowackiej współpracy transgranicznej w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym, zgodnie z zasadami partnerstwa i równoprawności stron. Ma to być realizowane poprzez: ochronę zasobów naturalnych i kulturowych, wspólne zarządzania nimi oraz zapobieganie zagrożeniom technologicznym; wspólne wykorzystywanie infrastruktury w sektorze ochrony zdrowia, kultury, turystyki i edukacji; wspieranie powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi; poprawę dostępności do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych oraz transgranicznych systemów i urządzeń dostaw wody, energii i zagospodarowania odpadami; wspieranie przedsiębiorczości, turystyki, kultury i handlu transgranicznego. Ponadto EUWT Tatry zakłada współpracę prawną i administracyjną, integrację transgranicznych rynków pracy, lokalne inicjatywy dotyczące zatrudnienia, równości płci i równości szans, a także w zakresie szkoleń i integracji społecznej oraz wspólne wykorzystanie zasobów ludzkich i infrastruktury. Realizacja powyższych zadań ma być możliwa dzięki programom i projektom współpracy transgranicznej współfinansowanym przez UE (zob. *Konwencja o powołaniu...*, s. 1–4). Należy dodać, że dopiero 8 listopada 2011 r. Komisja ds. EUWT ostatecznie opowiedziała się za wyborem ugrupowania wielozadaniowego, ukierunkowanego na realizację szerokich celów<sup>10</sup>.

Uchwałę o przystąpieniu do ugrupowania podejmą Kongresy narodowe Euroregionu Tatry. Po stronie polskiej decyzja taka wymaga zwykłej większości głosów co najmniej połowy delegatów. Natomiast w części słowackiej Euroregionu zakłada się możliwość dwóch trybów podejmowania takiej uchwały: zwykłą większością głosów obecnych delegatów lub bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Po wyrażeniu zgody na przystąpienie do EUWT przez polski MSZ i słowackie MBiRR członkowie EUWT zobligowani będą do zwołania pierwszego Walnego Zgromadzenia, na którym jednogłośnie powinny być przyjęte zapisy Konwencji i Statutu. Kolejnym krokiem jest procedura wpisania nowego podmiotu do Rejestru EUWT. W terminie dziesięciu dni od tego faktu zgłaszany będzie wniosek do Urzędu Oficjalnych Publikacji WE na temat opublikowania w *Dzienniku Urzędowym UE* informacji o jego powstaniu. Zgodnie z projektem Konwencji rozwiązanie Ugrupowania Tatry bę-

<sup>9</sup> Zob. [http://www.euroregion-tatry.eu/nowa\\_strona\\_internetowa\\_projektu\\_od\\_euroregionu\\_tatry\\_do\\_europejskiego\\_ugrupowania\\_wspolpracy\\_terytorialnej,145,n.html](http://www.euroregion-tatry.eu/nowa_strona_internetowa_projektu_od_euroregionu_tatry_do_europejskiego_ugrupowania_wspolpracy_terytorialnej,145,n.html) [dostęp: 20.02.2012].

<sup>10</sup> *Posiedzenie polsko-słowackiej Komisji ds. Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, [http://www.euroregion-tatry.eu/posiedzenie\\_polskoslowackiej\\_komisji\\_ds\\_europejskiego\\_ugrupowania\\_wspolpracy\\_terytorialnej,132,n.html](http://www.euroregion-tatry.eu/posiedzenie_polskoslowackiej_komisji_ds_europejskiego_ugrupowania_wspolpracy_terytorialnej,132,n.html) [dostęp: 20.02.2012].

dzie mogło nastąpić na podstawie uchwały Walnego Zgromadzenia, wystąpienia jednego z członków, wygaśnięcia czasu funkcjonowania ugrupowania, decyzji o likwidacji podjętej przez organ rejestrowy lub sąd oraz ogłoszenia upadłości. Kontrolę finansową w EUWT Tatry przeprowadzać będą odpowiednie organy tego państwa, w którym znajdzie się siedziba statutowa ugrupowania. Wszystkie kontrole organizowane będą zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu. EUWT Tatry powołane zostanie na czas nieokreślony. Nie będzie się ono mogło łączyć z innymi ugrupowaniami, nie dopuszcza się również jego podziału. Sama Konwencja wejdzie w życie z chwilą rejestracji ugrupowania (zob. *Konwencja o powołaniu...*, s. 4–6).

Przyjęty w marcu 2011 projekt Konwencji pozostawia część spraw do uregulowania w trakcie dalszej dyskusji. Najwięcej kontrowersji budzi przede wszystkim wybór siedziby nowego EUWT, i co za tym idzie, systemu prawnego, według którego będzie ono funkcjonować. Najprawdopodobniej siedziba ugrupowania zlokalizowana zostanie w Kieżmarku. Głównym argumentem za tym przemawiającym jest prawo gospodarcze i podatkowe na Słowacji, bardziej przyjazne dla tego rodzaju działalności niż prawo polskie. Nie bez znaczenia jest również fakt, że oficjalną walutą Słowacji jest euro. Natomiast w Nowym Targu mieściłby się Dyrektoriat ds. Funduszy Europejskich, który zarządzałby programem i funduszami UE. Lokalizacja ta świadczyłaby o uznaniu dotychczasowych osiągnięć strony polskiej w zarządzaniu mikroprojektami (Nowak 2011).

Drugą ciekawą inicjatywą na badanym pograniczu jest EUWT TRITIA, którego inicjatorami po stronie polskiej są władze samorządowe województw śląskiego i opolskiego, natomiast po stronie czeskiej i słowackiej odpowiednio: województwa morawsko-śląskiego i żylińskiego (zob. ryc. 3)<sup>11</sup>. Przedsięwzięcie to zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ do współpracy przy jego tworzeniu zaproszone zostały także wszystkie działające na tym obszarze euroregiony, w tym Euroregion Beskidy<sup>12</sup>. Idea powstania nowego ugrupowania po raz pierwszy zaprezentowana została na spotkaniu przedstawicieli władz wspomnianych regionów w czerwcu 2009 r. w Katowicach. Rezultatem wspólnych ustaleń było powołanie do życia grup roboczych złożonych ze specjalistów z poszczególnych regionów, które w ciągu sześciu miesięcy opracowały podstawowe dokumenty ramowe (Konwencję i Statut) związane z utworzeniem nowego EUWT. Następnie w dniu 29 stycznia 2010 r. doszło do spotkania w Żylinie liderów czterech województw, którzy doszli do porozumienia we wszystkich kwestiach związanych z założeniem i działalnością ugrupowania (zob. *Konwencja o utworzeniu*

<sup>11</sup> *Vzniká prvé stredoeurópske združenie územnej splupráce*, <http://zilina.sme.sk/c/5215821/vznika-prve-stredoeurópske-združenie-územnej-spoluprace.html> [dostęp: 25.02.2012].

<sup>12</sup> W listopadzie 2010 r. w Bielsku-Białej odbyła się międzynarodowa konferencja „Współpraca terytorialna 2014–2020? Jaka przyszłość”, w której wzięli udział przedstawiciele organizacji zajmujących się współpracą terytorialną w województwie śląskim, w tym m.in. z EUWT TRITIA i euroregionów Beskidy, Silesia i Śląski Cieszyński. Na spotkaniu swoimi doświadczeniami podzielili się także dyrektor słowacko-węgierskiego EUWT Ister-Granum oraz przedstawiciel Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych. Zob. *Przyszłość współpracy terytorialnej nie taka straszna*, [http://www.silesia-europa.pl/index.Phpjezyk=pl&grupa=10&art.=1289378610&id\\_menu=1](http://www.silesia-europa.pl/index.Phpjezyk=pl&grupa=10&art.=1289378610&id_menu=1) [dostęp: 25.02.2012].

*Europejskiego Ugrupowania...*, s. 1). Na poziomie europejskim projekt powstania EUWT TRITIA po raz pierwszy zaprezentowano w czerwcu 2010 r. w Jaén (Hiszpania) w trakcie posiedzenia Komisji Spójności Terytorialnej COTER przy Komitecie Regionów UE<sup>13</sup>. Do chwili obecnej udało się stronom współpracy wynegocjować przepisy Konwencji oraz Statutu nowego EUWT. Oba dokumenty zostały wstępnie przyjęte przez organy założycielskie czterech regionów tworzących ugrupowanie. W lutym 2012 r. zatwierdził je Sejmik Województwa Śląskiego. Upoważnił również Marszałka Województwa do ich podpisania i zgłoszenia ugrupowania do właściwego rejestru<sup>14</sup>.



Ryc. 3. Mapa administracyjna EUWT TRITIA

Źródło: *Współpraca Województwa Śląskiego z regionami partnerskimi oraz w ramach Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej TRITIA*, <http://www.slaskie.pl/zalaczniki/2011/08/04/1312276016/1312455641.pdf>, s. 16 [dostęp 25.02.2012].

Zgodnie z Konwencją siedzibą EUWT TRITIA jest miasto Cieszyn. Z tego względu organizacja będzie kierować się w swojej działalności polskim prawem, a wszelkie spory pomiędzy stronami będą rozstrzygane na drodze ugody lub przez sądownictwo polskie. Nowe ugrupowanie ma na celu ułatwienie i wspieranie

<sup>13</sup> *Spójność po Lizbonie – seminarium w Komisji COTER*, <http://www.umww.pl/urząd/aktualnosci/spojnosc-po-lizbonie-seminarium-w-komisji-coter.html> [dostęp: 25.02.2012].

<sup>14</sup> *Regiony z Polski, Czech i Słowacji powołują wspólną organizację*, [http://wyborcza.pl/1,91446,11137263,Regiony\\_z\\_Polski\\_\\_Czech\\_i\\_Slowacji\\_powoluja\\_wspolna.html](http://wyborcza.pl/1,91446,11137263,Regiony_z_Polski__Czech_i_Slowacji_powoluja_wspolna.html) [dostęp: 25.02.2012].



współpracy terytorialnej pomiędzy tworzącymi go samorządami terytorialnymi pogranicza polsko-czesko-słowackiego. Ma się to odbywać głównie poprzez zarządzanie projektami i programami UE służącymi wzmocnieniu spójności ekonomiczno-społecznej regionu, w takich dziedzinach, jak: transport i infrastruktura, gospodarka, turystyka i energetyka. Zakłada się również współpracę w zakresie kultury, środowiska naturalnego, rozwoju kapitału ludzkiego, współpracy instytucji publicznych oraz sportu. Podobnie jak w Konwencji EUWT Tatry w dokumencie zapisane są dziedziny współpracy, o których mowa w rozporządzeniu z 2006 r. – m.in. wspieranie przedsiębiorczości, ochrona zasobów naturalnych i kulturowych, rozwój powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi. EUWT finansowane ma być głównie ze składek członkowskich i środków UE. Oprócz tego, przychodami ugrupowania mogą być środki publiczne, darowizny, spadki oraz dochody z własnej działalności gospodarczej. Wysokość pierwszej składki członkowskiej ustalona została na poziomie 22 tys. euro (zob. *Konwencja o utworzeniu Europejskiego Ugrupowania...*, s. 3–4).

W Statucie TRITII szczegółowo uregulowano kwestię członkostwa i organizacji wewnętrznej nowego ugrupowania. Zgodnie z dokumentem do uprawnień członków EUWT należeć będzie m.in. czynne i bierne prawo wyborcze do władz ugrupowania, uczestnictwo w Walnym Zgromadzeniu i pełny dostęp do dokumentacji EUWT. Do obowiązków natomiast – stosowanie w praktyce zapisów Statutu i Konwencji, aktywne uczestnictwo w realizacji celów i zadań EUWT, opłacanie składek członkowskich oraz dbanie o dobre imię ugrupowania. Organizacja będzie mieć charakter otwarty. Podmioty zainteresowane członkostwem będą musiały złożyć odpowiedni wniosek do władz EUWT, następnie zaś Walne Zgromadzenie podejmie decyzję o przyjęciu. Organ ten zdecyduje również o wykluczeniu danego członka z powodu poważnego i powtarzającego się naruszenia swoich obowiązków. Organami ugrupowania będą: Walne Zgromadzenie, Dyrektor i Rada Nadzorcza. Najwyższą władzę w EUWT stanowić będzie Walne Zgromadzenie – czteroosobowy organ plenarny (skupiający po jednym przedstawicielu każdej ze stron). Do jego kompetencji należeć będzie m.in. uchwalanie planów działania i budżetu, zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych i z działalności, wybór i odwołanie Dyrektora i Rady Nadzorczej, a także rozwiązanie oraz likwidacja ugrupowania. Uchwały Zgromadzenia podejmowane będą jednogłośnie. Funkcję wykonawczą w Ugrupowaniu pełnić ma Dyrektor odpowiedzialny za reprezentowanie organizacji na zewnątrz, przygotowywanie i wykonywanie uchwał Walnego Zgromadzenia i prowadzenie bieżącej działalności ugrupowania. Instytucja pomocnicza dla Dyrektora to Sekretariat EUWT z siedzibą w Czeskim Cieszynie. Natomiast kontrolę nad działalnością ugrupowania sprawować będzie czteroosobowa Rada Nadzorcza. Do jej kompetencji należeć ma m.in. kontrola działalności ugrupowania, wybór biegłego rewidenta badającego sprawozdania EUWT, przedstawianie Walnemu Zgromadzeniu opinii dotyczących sprawozdań finansowych (zob. *Statut Europejskiego Ugrupowania*

*Współpracy...*, s. 5–11). Nowe EUWT obejmie obszar o powierzchni 34 tys. km<sup>2</sup>, zamieszkały przez ok. 8 mln osób<sup>15</sup>.

Powyższa analiza pokazuje stosunkowo wysoki poziom instytucjonalizacji EUWT Tatry i TRITIA. Z jednej strony, oba planowane podmioty mają opracowaną i przyjętą odpowiednią dokumentację (statuty i konwencje), z drugiej zaś – wybraną siedzibę statutową i odpowiedni system prawny (odpowiednio: słowacki i polski), na którego podstawie będą funkcjonować. Zgodnie z analizowanymi dokumentami, EUWT Tatry to klasyczne ugrupowanie powstałe na bazie wcześniejszego euroregionu, natomiast TRITIA – związek międzyregionalny składający się z samorządów regionalnych pogranicza polsko-czesko-słowackiego. Ze względu na potencjał gospodarczy i demograficzny EUWT TRITIA (obejmuje obszar Śląska i Moraw) stanie się zapewne bardzo ważną subpaństwową jednostką terytorialną na mapie UE. Organizacja wewnętrzna obu ugrupowań jest stosunkowo prosta i nawiązuje do rozwiązań zapisanych w rozporządzeniu z 2006 r. Nowe EUWT charakteryzuje różny stopień zintegrowania (bardziej zintegrowany instytucjonalnie i terytorialnie wydaje się EUWT Tatry, drugie ugrupowanie prezentuje raczej model rozproszony). Oba podmioty charakteryzuje również stosunkowo szeroki zakres działalności. W polu ich zainteresowań znajdują się m.in. rozwój powiązań pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi, integracja transgranicznych rynków pracy, gospodarowanie energią i odpadami. Polsko-słowackie ugrupowania w dużym stopniu są analogiczne do opisanych wcześniej EUWT Ister-Granum (EUWT Tatry) i Alpy-Morze Śródziemne (EUWT TRITIA). Podstawową przeszkodą na obecnym etapie tworzenia badanych EUWT jest niechęć wobec przekazywania zadań organom wspólnym, szczególnie w zakresie finansowania i zarządzania projektami. Otwartą kwestią pozostaje również stosunek do nowych inicjatyw władz centralnych obu państw. Dużym problemem w tym zakresie jest ich ambiwalentny stosunek do kwestii pograniczy oraz brak konsekwentnej polityki. Przyjęcie przez EUWT Tatry słowackiego systemu prawnego będzie wymagało zmiany podejścia do współpracy transgranicznej nie tylko w sensie organizacyjnym, lecz także mentalnym.

## **EUWT a polsko-słowackie euroregiony**

Analiza rozporządzenia powołującego EUWT oraz dotychczasowa praktyka polsko-słowackich euroregionów pozwalają na pokazanie kilku zasadniczych różnic między tymi podmiotami, które z jednej strony świadczą o dużej atrakcyjności nowego instrumentu prawnego dla analizowanych euroregionów, z drugiej zaś pokazują potencjalne zagrożenia dla ich dalszego istnienia w obecnym kształcie. Pierwszą różnicą, na którą warto zwrócić uwagę, jest wspomniane posiadanie przez EUWT osobowości prawnej, której nie ma jako całość żaden z polsko-słowackich euroregionów. Każde Ugrupowanie funkcjonuje w oparciu o system prawa wewnętrznego tego państwa, w którym ma ono swoją statutową

<sup>15</sup> Informacje na podstawie strony internetowej Komitetu Regionów EU: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx> [dostęp: 25.02.2012].

siedzibę, natomiast badane euroregiony bazują na prawie wewnętrznym państw, do których należą ich członkowie. Członkami EUWT mogą być nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, co stanowi regułę w polsko-słowackich euroregionach, lecz także organizacje publiczne i po raz pierwszy całe państwa. EUWT mają jeden wspólny budżet, natomiast finansowanie działalności euroregionów odbywa się niezależnie w poszczególnych stowarzyszeniach krajowych. Celem Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej jest szeroko rozumiana spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna UE, euroregiony natomiast realizują najczęściej kilka różnych zadań jednocześnie, skupiając się głównie na kontaktach międzyludzkich. EUWT poprzez realizację programów EWT wspierają i promują wszystkie trzy komponenty współpracy (transgraniczny, transnarodowy i międzyregionalny), euroregiony natomiast skupiają się wyłącznie na działalności transgranicznej. Istotną różnicą w działalności EUWT jest także fakt, że mogą one korzystać w znacznie szerszym stopniu z funduszy strukturalnych, nie ograniczając się jedynie do zarządzania mikroprojektami, jak to obecnie dzieje się w przypadku euroregionów. Ponadto Ugrupowania jako instytucje prawne UE podlegają kontroli prawnej Trybunału Sprawiedliwości UE, natomiast euroregiony (a właściwie stowarzyszenia tworzące strony krajowe) – sądownictwu krajowemu. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na wysokie koszty instytucjonalizacji i funkcjonowania samych struktur EUWT, co w przypadku euroregionów polsko-słowackich, mających średni stopień zintegrowania i dość ograniczone środki własne, może być sporym problemem (Ładysz, Oziem 2005; Dumala 2009a; Engl 2009).

Analiza funkcjonowania polsko-słowackich euroregionów w latach 1993–2011 pokazała, że ich działalność nie zawsze była kompatybilna z celami zawartymi w statutach. Większość przedsięwzięć koncentrowała się na współpracy społeczno-kulturalnej i turystycznej (ok. 70%). Sporadycznie natomiast realizowane były inicjatywy gospodarcze, naukowobadawcze i ekologiczne. Dominowały projekty „miękkie”, niewymagające dużych środków i stosunkowo proste w realizacji. Przyczyniły się one do stworzenia pozytywnego klimatu dla współpracy polsko-słowackiej, nie wpłynęły natomiast znacząco na rozwój ekonomiczny pogranicza. Nie przyniosły również trwałego efektu transgranicznego. Ponadto wnioskodawcami większości projektów były samorządy terytorialne oraz podległe im instytucje (ok. 60%). Wynikało to w dużym stopniu z większych doświadczeń i możliwości finansowych tego sektora. Niski udział w badanych przedsięwzięciach wykazały organizacje pozarządowe (17,2%) i otoczenia biznesu (3%). Stanowi to konsekwencję słabości sektora pozarządowego i trudności w pozyskiwaniu przez niego niezbędnych środków finansowych. Wynika również z niewielkiego zainteresowania ze strony przedsiębiorców uczestnictwem w projektach o charakterze niekomercyjnym (Lewkowicz 2011).

### **Podsumowanie i wnioski**

Powstanie EUWT stanowi kolejny krok w kierunku ujednoczenia i harmonizacji współpracy transgranicznej na obszarze UE. Postępująca formalizacja w tym

zakresie może prowadzić jednak zarówno do pozytywnych, jak i negatywnych rezultatów. Niewątpliwie pozytywnym efektem powstania EUWT na pograniczu polsko-słowackim może być wzmocnienie struktury instytucjonalnej współpracy transgranicznej i – co za tym idzie – zwiększenie kompetencji organów współpracy transgranicznej. Formalizacja współpracy spowoduje mocniejsze włączenie tego rodzaju kooperacji do instrumentarium polityki zagranicznej obu państw. Jest to szczególnie ważne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że stosunki polsko-słowackie determinowane są w dużym stopniu wzajemnymi relacjami na pograniczu. Dużą szansę dla tworzących się EUWT stanowić może przekazanie im roli instytucji zarządzających transgranicznymi programami operacyjnymi w nowym budżecie UE. Dzięki temu ułatwi się realizację dużych, kosztownych inwestycji infrastrukturalnych. Pozwoli to na rozbudowę istniejących i budowę brakujących połączeń drogowych i kolejowych. Istnienie instytucji z osobowością prawną pozwoli na większą odpowiedzialność partnerów umów i porozumień w sprawach finansowych. Pozytywnym aspektem powstania Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej potencjalnie może być zaangażowanie we współpracę większej liczby podmiotów transgranicznych oraz dynamiczny rozwój partnerstwa w strukturze pionowej i poziomej między instytucjami rządowymi i pozarządowymi. Dodatkowe środki UE umożliwią lepszą promocję regionów przygranicznych i transgranicznych na zewnątrz. Pozwolą również na poszerzenie dziedzin współpracy transgranicznej oraz prowadzenie zaawansowanych i specjalistycznych badań na pograniczu.

Dalsza formalizacja współpracy transgranicznej w ramach EUWT niesie ze sobą również wiele zagrożeń. Bardzo istotnym problemem może być pominięcie w działalności ugrupowań interesów społeczności regionów przygranicznych. Chodzi głównie o realizację projektów niezwiązanych z realnymi potrzebami podmiotów współpracy transgranicznej, a tylko z „odgórnymi” priorytetami aktualnie preferowanymi przez UE. Powołanie nowej instytucji spowoduje konieczność zatrudniania dodatkowych urzędników, co tylko zbiurokratyzuje współpracę. Zwiększy się możliwość kontrolowania jej przez organy centralne, takie jak MSZ. Może nastąpić zanik bezpośrednich nieformalnych kontaktów między instytucjami i organizacjami po obu stronach granicy, związany ze zbyt skomplikowanymi procedurami zawierania umów i pozyskiwania środków z programów UE. Istnieje również możliwość spowolnienia przepływu informacji między partnerami na pograniczu i opóźnienia realizacji projektów ze względu na wydłużenie procedury zatwierdzania wniosków (Ładysz 2005). Poważnym problemem, przed którym staną EUWT, może być także dublowanie kompetencji z istniejącymi euroregionami, szczególnie w zakresie zarządzania środkami unijnymi. W latach 2014–2020 głównymi podmiotami administrującymi transgranicznymi programami UE mają być właśnie EUWT, a nie euroregiony.

Jeżeli weźmie się pod uwagę powyższe argumenty, pozostaje pytanie, jaka będzie efektywność tworzących się obecnie polsko-słowackich EUWT? Czy inne euroregiony działające na analizowanej granicy (oraz na pozostałych granicach obu państw) będą chciały przekształcić się formalnie w EUWT? Jakie będzie zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego tym fakultatywnym instru-

mentem współpracy? Czy jednostki terytorialne uznają EUWT za instrument korzystniejszy i łatwiejszy do stosowania pod względem prawnym i administracyjnym od dotychczas praktykowanej formy? Trudno w tym momencie udzielić jednoznacznych odpowiedzi. Zapewne EUWT powstawać będą zarówno obok, jak i na bazie istniejących euroregionów. Z pewnością celem ich tworzenia pozostanie realizacja bardzo konkretnych projektów publicznych służących mieszkańcom pogranicza, zwłaszcza tam, gdzie możliwe będzie pozyskanie dodatkowych środków UE. Dotychczasowy dorobek euroregionów wskazuje na konieczność głębokiej redefinicji celów współpracy transgranicznej i większe skupienie uwagi na projektach „twardych” wspierających rozwój infrastruktury i ochrony środowiska. Istotne wydaje się również stworzenie systemów transgranicznej komunikacji publicznej oraz współpracy lokalnego biznesu i urzędów pracy. Takie możliwości z pewnością daje instrument prawny jakim jest EUWT. Z drugiej strony, oparcie się na „samorządowym” układzie instytucjonalnym, preferowanym przez planowane ugrupowania, niesie ze sobą zagrożenie zbiurokratyzowania i zmonopolizowania współpracy. Niezbędne wydaje się więc wspieranie przez EUWT działających na pograniczu organizacji oraz nadanie współpracy jak najbardziej oddolnego charakteru. Jedną ze ścieżek dojścia do tego może być ułatwianie dostępu do środków UE dla organizacji pozarządowych dzięki systemowi prefinansowania, uproszczeniu procedur obowiązujących beneficjentów i odpolitycznieniu procesu przyznawania funduszy UE. Obecnie w Polsce formalnie nie powstało jeszcze żadne EUWT. Z tego względu ocena funkcjonowania nowego instrumentu prawnego UE możliwa będzie dopiero w dłuższej perspektywie czasu.

## Literatura

- Borys T., 1999a, *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Borys T., 1999b, *Węzłowe problemy statystyki transgranicznej*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Bucholski R., 2009, „Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego”, w: J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy.
- Bussmann A., 2008, „Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., 2010, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Dumała H., 2009a, „Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowe możliwości dla polsko-niemieckich euroregionów”, w: J. Jańczak, M. Musiał-Karg (red.), *Pogranicze polsko-niemieckie po roku 2004. Nowa jakość sąsiedztwa*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.



- Dumała H., 2009b, „Współpraca międzyterytorialna w prawie Wspólnot Europejskich”, *Annales UMCS*, nr 16.
- Dumała H., 2012, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Engl A., 2009, *Territorial Cooperation in Europe: Coordinated Strategy or lost in Confusion?*, Enschede, [http://www.europeanchallenge.eu/media/papers/ws4\\_paper1\\_en\\_gl\\_territorial\\_cooperation.pdf](http://www.europeanchallenge.eu/media/papers/ws4_paper1_en_gl_territorial_cooperation.pdf) (dostęp: 1.03.2012).
- Huk M., Molak M., 2011, *Badanie ewaluacyjne polityki spójności w wymiarze terytorialnym – tworzenie funkcjonalnych obszarów transgranicznych*, Opole: Opolska Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych.
- Jóskowiak K., 2008, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Korczak J., 2009, „Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym”, w: J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy.
- Lewkowicz Ł., 2012, *Euroregiony jako przykład współpracy transgranicznej na pograniczu Polski i Słowacji*, Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej (niepublikowana rozprawa doktorska).
- Ładysz J., 2005, „Formalizacja współpracy transgranicznej – szanse i zagrożenia”, w: J. Sikorski (red.), *Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Ładysz J., Oziem H., 2005, „Europejskie Ugrupowania Współpracy Transgranicznej jako nowa forma europejskiej współpracy terytorialnej”, *Gospodarka Przestrzenna*, nr 8.
- Małecka E., 2004, *Euroregiony na granicach Polski 2003*, Wrocław: Urząd Statystyczny.
- Medeiros E., 2011, „(Re)defining the Euroregion Concept”, *European Planning Studies*, nr 19.
- Nowak A., 2011, „Tak blisko, a jednak inaczej”, *Europrojekty.pl*, nr 3.
- Przybyła Z., 1995, „Euroregiony w polityce regionalnej”, w: H. Ćwikliński, Z. Szczodrowski (red.), *Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej*, Gdańsk: Uniwersytet Gdański.
- Sacha S., 2000, „Zasoby turystyczne karpaccich obszarów przygranicznych i ich wykorzystanie”, w: T. Burzyński, K. Szaflarski (red.), *Planowanie turystyki na szczeblu regionalnym i lokalnym. Rola turystyki na obszarach przygranicznych*, Zakopane–Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa.
- Schaffer H., Ringler Ch., 2008, *INTERACT Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperation*, Vienna: Interact.
- Tiszczenko O., Trojan S., 2005, „Wpływ procesów demokratyzacji w państwach Europy Środkowo-Wschodniej na współpracę transgraniczną”, w: M. Malikowski, D. Wojakowski (red.), *Granice i pogranicza nowej Unii Europejskiej. Z badań regionalnych, etnicznych i lokalnych*, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Więckowski M., 2004, *Przyrodnicze uwarunkowania kształtowania się polsko-słowackich więzi transgranicznych*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego.
- Zapletal J., 2010, „The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): A new tool facilitating cross-border cooperation and governance”, *Quaestiones Geographicae*, nr 24(4).

Zieliński M., 1997, „Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej”, w: C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Dom Organizatora.

### **Dokumenty i akty prawne**

*Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r.*, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 287.

*Konwencja o powołaniu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „Tatry”* (projekt). Materiały Biura Euroregionu Tatry w Nowym Targu.

*Konwencja o utworzeniu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „TRITIA” z ograniczoną odpowiedzialnością*. Materiały Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach.

*Od Euroregionu „Tatry” do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*. Materiały Euroregionu Tatry w Nowym Targu.

*Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska-Republika Słowacka 2007–2013*. Materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w Warszawie.

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

*Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej*. Materiały Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Warszawie.

*Sprawozdanie Rady Transgranicznego Związku Euroregion Tatry z działalności w 2008 roku*. Materiały Biura Euroregionu Tatry w Nowym Targu.

*Statut Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „TRITIA” z ograniczoną odpowiedzialnością*. Materiały Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach.

*Strategia rozwoju polsko-słowackich obszarów przygranicznych na lata 2000–2006*. Materiały Biura Euroregionu Tatry w Nowym Targu.

*Uchwała Nr 2 XVI Kongresu Transgranicznego Związku Euroregion „Tatry” z dnia 24.03.2010 r. w sprawie: projektów strategicznych Transgranicznego Związku Euroregion „Tatry”*. Materiały Biura Euroregionu Tatry w Nowym Targu.

*Uchwała Nr 2 XVII Kongresu Związku Euroregion „Tatry” z dnia 02.03.2011 r. w sprawie: Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*. Materiały Biura Euroregionu Tatry w Nowym Targu.

*Uchwała Nr 3 XIV Kongresu Transgranicznego Związku Euroregionu „Tatry” z dnia 28.03.2008 r. w sprawie: Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT)*. Materiały Biura Euroregionu Tatry w Nowym Targu.

*Uchwała Nr 3 XV Kongresu Transgranicznego Związku Euroregion „Tatry” z dnia 17.04.2009 r. w sprawie: Deklaracji dotyczącej utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*. Materiały Biura Euroregionu Tatry w Nowym Targu.

*Ustawa o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej*, Dz. U. 2008, nr 218, poz. 1390.

*Zákon o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov – Zákon č. 90/2008 Zb.*

**Źródła internetowe:**

Biuro Regionalnego Województwa Śląskiego w Brukseli – <http://www.silesia-europa.pl>.

Dziennik SME – <http://zilina.sme.sk>.

*Gazeta Wyborcza* – <http://wyborcza.pl>.

Euroregion Tatry – <http://www.euroregion-tatry.eu>.

Główny Urząd Statystyczny – <http://www.stat.gov.pl>.

Komitet Regionów EU – <http://portal.cor.europa.eu>.

Program Polska–Republika Słowacka 2007–2013 – <http://pl.plsk.eu>.

Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego – <http://www.umwp.pl>.

Województwo Śląskie – <http://www.slaskie.pl>.

EUWT Tatry – <http://www.euwt-tatry.eu>.

## **EUROPEAN GROUPINGS OF TERRITORIAL COOPERATION – A NEW QUALITY OF THE POLISH-SLOVAK TRANS-FRONTIER COOPERATION?**

The purpose of the article is to provide political analysis of European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC), which are being currently established on the Polish-Slovak borderland. First, the author presents the essence and legal basis of this new instrument of the European Union, and describes the origin of the first EGTCs. Second, in the main body of the text, he discusses two Polish-Slovak EGTCs, i.e. Tatra and TRITIA, focusing in particular on their documents of incorporation, internal organization and the planned scope of activities. The article is supplemented with a comparative analysis of previously active euroregions. In the summary, the author offers some conclusions and recommendations regarding further formalization of Polish-Slovak trans-frontier cooperation.

**Keywords:** European Groupings of Territorial Cooperation, euroregions, trans-frontier cooperation, Polish-Slovak borderland.