

MACIEJ RUDNICKI

WYBRANE PRAWNO-FINANSOWE ZAGADNIENIA  
MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.

Podstawą prawną prowadzenia współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej także w skrócie: j.s.t.) jest artykuł 172 Konstytucji RP (dalej także w skrócie: Konst.) stanowiący, że jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Kwestie te kompleksowo reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>1</sup> (dalej także w skrócie: ust.z 15.09.2000.). Zgodnie z art. 2 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń<sup>2</sup> i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Województwa przystępują

---

Dr hab. MACIEJ RUDNICKI – Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem, WPPKiA KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: kancelaria.rudnicki@poczta.fm

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. 2000, nr 91, poz.1009).

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 1 powołanej ustawy przez zrzeszenia rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym.

do zrzeszeń zgodnie z Priorytetami współpracy zagranicznej województwa, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o przystąpieniu do zrzeszenia bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Uchwała ta wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych wyrażonej w drodze decyzji administracyjnej<sup>3</sup>. Należy także wspomnieć o tym, że od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, tj. na długo przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, j.s.t. prowadziły intensywną współpracę międzynarodową z j.s.t. z innych państw, tworząc różnego rodzaju struktury formalne tej współpracy. Po przyjęciu ustawy z dnia 15 IX 2000 r. jednostki samorządu terytorialnego, które zostały członkami zrzeszeń przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy, zostały zobowiązane do podjęcia uchwał przez swoje organy stanowiące w sprawie dalszego członkostwo w danym zrzeszeniu i do uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych na kontynuowanie tego członkostwa<sup>4</sup>. Należy także podkreślić, że zgodnie z art. 3 powołanej ustawy przystąpienie do zrzeszenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz 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 naruszająca tę zasadę jest nieważna z mocy prawa.

Podstawę prawną do współpracy międzynarodowej zawierają też poszczególne ustawy samorządowe<sup>5</sup>. Zgodnie z obowiązującym w Polsce systemem prawnym główną rolę w zakresie samorządowej współpracy międzynarodowej odgrywa województwo samorządowe<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie województwa (dalej także w skrócie: u.s.w.) samorząd województwa został wręcz zobligowany do realizacji współpracy międzynarodowej, gdyż tak można interpretować treść powołanego przepisu, który wska-

---

<sup>3</sup> Art. 4 ust. z 15.09.2000.

<sup>4</sup> Art. 14 w zw. z art. 10 ust. z 15 IX 2000.

<sup>5</sup> Są to następujące przepisy prawne: art. 9 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 12a, art. 84 ust. 1 oraz art. 84a ustawy o samorządzie gminnym; art. 6 ust. 1, art. 12 pkt 9a oraz art. 75a ustawy o samorządzie powiatowym; art. 8 ust. 1, art. 18 pkt 13 oraz przepisy rozdziału 6 (art. 75 i n.) ustawy o samorządzie województwa.

<sup>6</sup> Zob. na temat współpracy międzynarodowej województwa samorządowego: Z. L e o ó - s k i, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 4, Warszawa 2002, s. 168n.

zuje, że do zadań zarządu województwa należy organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. Podstawą programową współpracy międzynarodowej województwa samorządowego jest uchwalany przez sejmik województwa dokument *Priorytety współpracy zagranicznej województwa*, określający: 1. główne cele współpracy zagranicznej; 2. priorytety geograficzne przyszłej współpracy; 3. zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych<sup>8</sup>. *Priorytety współpracy zagranicznej województwa* mogą być uchwalane, a inicjatywy zagraniczne województwa, w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej, mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych<sup>9</sup>.

Prawo społeczności lokalnych do nawiązywania współpracy międzynarodowej gwarantują także akty prawa europejskiego przyjęte przez Radę Europy. Ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego<sup>10</sup> w art. 10 ust. 2 i 3 stanowi, że prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie. Społeczności lokalne zaś mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem<sup>11</sup>. Kwestie samorządowej współpracy międzynarodowej regulowane są także w ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Te-

---

<sup>7</sup> Art. 76 u.s.w.

<sup>8</sup> Art. 75 u.s.w.

<sup>9</sup> Art. 77 u.s.w.

<sup>10</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

<sup>11</sup> Zob. szerzej: A. P r z y b o r o w s k a - K l i m c z a k, W. S z. S t a s z e w s k i, S. W r z o s e k, *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski. Wybór dokumentów*, Białystok 2000, s. 49n.

rytorialnymi<sup>12</sup> (dalej także w skrócie: konwencja madrycka). W preambule konwencji podkreślono znaczenie współpracy między wspólnotami i władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych w takich dziedzinach, jak rozwój regionów, miast i wsi, ochrona środowiska, poprawa infrastruktury publicznej oraz usług dla ludności. Strony konwencji zobowiązały się do ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych<sup>13</sup>. Za współpracę transgraniczną uważa się, w myśl konwencji madryckiej, każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron konwencji, 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<sup>14</sup>. Należy także wspomnieć o Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalonej 20 listopada 1981 roku w ramach Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych<sup>15</sup>. Mimo że Karta ta nie jest aktem prawa międzynarodowego, to jednak stanowi swoisty zbiór reguł „dobrej praktyki” w zakresie współpracy podejmowanej przez regiony graniczne.

Do głównych celów współpracy transgranicznej Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych zalicza m.in. ujednocnianie zagospodarowania przestrzennego w Europie i niwelowanie gospodarczych oraz infrastrukturalnych przeszkód i dysproporcji pomiędzy regionami. Cele te mają być realizowane w ramach wspólnych działań, obejmujących m.in.: 1. intensyfikację trwałego transgranicznego zagospodarowania przestrzennego i polityki regionalnej; 2. wzmacnianie infrastruktury technicznej w regionach; 3. rozwijanie transgranicznej współpracy w ochronie środowiska. Ponadto istotnym dokumentem odnoszącym się do kwestii międzynarodowej współpracy regio-

---

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> Art. 1 konwencji madryckiej.

<sup>14</sup> Art. 2 ust.1 konwencji madryckiej.

<sup>15</sup> Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona została pierwotnie jako Europejska Karta Regionów Przygranicznych 19 listopada 1981 r. w holendersko-niemieckim euroregionie Euroregion podczas spotkania Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych. W czasie spotkania zgromadzenia Stowarzyszenia w 1995 r. w Szczecinie, w Euroregionie Pomerania, przyjęto obecną nazwę Karty i dostosowano jej postanowienia do zmienionej sytuacji politycznej w Europie.

nów jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta 5 czerwca 1997 roku w Strasburgu podczas IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. W art. 8 Karty stwierdzono m.in., że regiony w dziedzinach objętych ich kompetencjami powinny być upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej. Zawarto też daleko idący postulat, żeby regiony transgraniczne mogły tworzyć wspólne organy wykonawcze lub ustawodawcze, których decyzje powinny mieć tę samą moc prawną co akty prawa krajowego miejscowego samorządu regionalnego. Artykuł 10 Karty zawiera także postulat, zgodnie z którym regiony powinny mieć prawo do uczestniczenia lub bycia reprezentowanymi w działaniach instytucji europejskich.

## 2.

Współpraca międzynarodowa j.s.t. jest też ważnym elementem polityki rozwoju regionalnego UE w szczególności w kontekście realizacji priorytetu zwiększania wewnętrznej spójności społeczno-gospodarczej i spójności terytorialnej UE. Spójność terytorialna stała się w UE nowym istotnym priorytetem działania, co znalazło m.in. swój wyraz w tym, że w projekcie Konstytucji UE w art. 3 uwzględniono spójność w jej aspekcie terytorialnym jako uzupełnienie celów dotyczących spójności gospodarczej i społecznej. Unia opracowała też strategię działań, obejmującą m.in. wymieniony priorytet osiągania spójności terytorialnej, w której podkreśla się szczególne znaczenie współpracy międzyregionalnej jako instrumentu osiągania wymienionego priorytetu. Unia Europejska, mając na względzie konieczność zintensyfikowania i przeprogramowania działań na rzecz zwiększenia wewnętrznej spójności społeczno-gospodarczej swoich obszarów, sformułowała cele nowej polityki spójności na lata 2007-2013<sup>16</sup>. W latach 2007-2013 Komisja zaproponowała na realizację polityki spójności 0,41% dochodu narodowego brutto Unii. Odsetek ten odpowiada kwocie 336,3 mld euro dla całego okresu. Orientacyjny podział tej kwoty na trzy priorytety zreformowanej polityki wyglądać ma następująco: 1. około 78% na priorytet – konwergencja; 2. około 18% na priorytet – konkurencyjność i zatrudnienie w regionach; 3. około 4% na

---

<sup>16</sup> Zob. *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004 (dalej także w skrócie: *Trzeci Raport*).

priorytet – współpraca terytorialna. Wielkość środków finansowych przeznaczonych na *Cel Współpraca Terytorialna* jest relatywnie mniejsza w porównaniu do projektowanych *Celów: pierwszego i drugiego*, przy czym zakres *Celu pierwszego i drugiego* jest znacznie szerszy. 4% przeznaczonych na *Cel Współpraca Terytorialna* stanowi w przybliżeniu kwotę 13,452 mld euro, co w porównaniu do kwoty przeznaczonej na inicjatywę wspólnotową Interreg III w obecnym okresie programowania oznacza ponaddwukrotny wzrost ilości środków. Zgodnie z *Trzecim Raportem* współpraca ponadgraniczna dotyczyć ma regionów UE poziomu NUTS III, znajdujących się na granicach wewnętrznych lub zewnętrznych Unii. Celem współpracy ma być podejmowanie przez władze samorządowe wspólnych działań w zakresie rozwiązywania istotnych problemów dotyczących każdego z sąsiadów. Dla większej skuteczności działań podejmowanych na zewnętrznych granicach rozszerzonej UE Komisja Europejska w *Trzecim Raportcie* zapowiedziała stworzenie Instrumentu Nowego Sąsiedztwa (dalej także w skrócie: INS). Kształt tego instrumentu zaproponowany został przez Komisję Europejską we wrześniu 2004 jako *Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa* (dalej także w skrócie: ENPI), stanowiący element *Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* (dalej także w skrócie: ENP). Innowacyjnym aspektem ENPI jest położenie nacisku na współpracę transgraniczną i wprowadzenie tzw. *joint programmes*. Mają to być wieloletnie programy realizacji priorytetów współpracy, opracowane przez regiony z co najmniej jednego państwa członkowskiego UE i jednego państwa nie będącego członkiem UE. Programy te, zarządzane przez jedną wspólną władzę zarządzającą (*joint managing authority*) mają zasadniczo poprawić efektywność projektów realizowanych po obu stronach zewnętrznej granicy UE. Przy czym Komisja nie przesądza, na jakim szczeblu władzy publicznej, centralnym, regionalnym czy lokalnym, realizowane ma być to zadanie. Drugim nowym aspektem wprowadzanym przez ENPI jest zapis o tym, że korzyści z pomocy finansowej czerpać mogą jednocześnie regiony z państw należących i nie należących do Unii Europejskiej. Dotyczyć ma to nie tylko projektów realizowanych na terenach przygranicznych. Oba te rozwiązania mają wyeliminować pojawiające się do tej pory problemy przy realizowaniu wspólnych projektów współfinansowanych z takich funduszy jak Interreg czy Phare<sup>17</sup>. Współpraca ponadnarodowa ma zostać zdefiniowana na podstawie

---

<sup>17</sup> Zob. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighborhood and Partnership Instrument*, Bruksela 2004, Komisja Europejska, COM(2004) 628 final (źródło: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) grudzień 2004).

wniosków wpływających z dotychczasowych działań w ramach ponadnarodowych stref współpracy określonych w ramach inicjatywy Interreg IIIB. Przewiduje się, że współpraca ta koncentrowałaby się wokół strategicznych priorytetów o charakterze ponadnarodowym takich, jak: badania i rozwój, społeczeństwo informacyjne, ochrona środowiska, zapobieganie ryzyku klęsk żywiołowych lub zintegrowanemu zarządzaniu zasobami wodnymi. W odniesieniu do współpracy międzyregionalnej Komisja Europejska sformułowała zalecenie, aby regiony włączyły swoje działania w ramach współpracy międzyregionalnej do własnych programów regionalnych. Komisja sugeruje, że konieczne jest przeznaczenie w programach regionalnych określonej ilości środków na potrzeby realizacji wymiany doświadczeń i rozwoju współpracy z regionami z innych państw członkowskich UE. Wymienione działania z zakresu współpracy terytorialnej będą realizowane w ramach podejmowania kluczowych priorytetów UE związanych ze *Strategią Lizbońską*<sup>18</sup> oraz *Strategią Goeteborską*<sup>19</sup> i mają być finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach zintegrowanych programów zarządzanych przez jeden organ. *Strategia Goeteborska* podkreśla znaczenie realizacji rozwoju UE w sposób zrównoważony. W zakresie poprawy systemu transportowego i systemu zarządzania gruntami *Strategia Goetoborska* rekomenduje promowanie bardziej zrównoważonego rozwoju regionalnego poprzez zmniejszenie różnic w poziomie aktywności ekonomicznej oraz utrzymanie odpowiedniego poziomu rozwoju obszarów wiejskich i miejskich zgodnie z rekomendacjami *Europejskiego Rozwoju Zagospodarowania Przestrzennego*. Oba wspomniane dokumenty określają priorytetowe obszary, w których wskazana jest międzynarodowa współpraca międzyregionalna. Jednym z takich obszarów jest ochrona środowiska.

<sup>18</sup> Strategia Lizbońska przyjęta została w marcu 2000 r. przez Radę Europejską i jest obecnie najważniejszym dokumentem programowym UE dotyczącym strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej do 2010 roku. Zob. szerzej: *Biała Księga 2003, Polska wobec Strategii Lizbońskiej, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk–Warszawa 2003; J. S z o m b u r g, *Strategia Lizbońska szansą dla Europy*, www.pfsl.pl Z ochroną środowiska są związane następujące obszary priorytetowe Strategii Lizbońskiej: 1. zmiany klimatyczne, 2. opanowanie presji na środowisko ze strony transportu, 3. poprawa zdrowia publicznego, 4. zachowanie zasobów naturalnych. Zob. szerzej na ten temat: A. B a r t c z a k, T. Ż y - l i c z, *Trwały Rozwój przed półmetkiem Strategii Lizbońskiej*, w: *Biała Księga 2004, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk–Warszawa 2004, s. 237n.

<sup>19</sup> Strategia Lizbońska podczas szczytu Rady Europejskiej w Goeteborgu w 2001 r. została uzupełniona o nowy element związany z ochroną środowiska i osiąganiem zrównoważonego i trwałego rozwoju.

W tym kontekście należy wspomnieć o euroregionach jako formie samorządowej współpracy międzynarodowej wspieranej w polityce UE. Euroregiony stanowią formę współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych i społeczności lokalnych regionów przygranicznych i są oparte na porozumieniach zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego bezpośrednio lub też pomiędzy zrzeszeniami j.s.t. co najmniej dwóch państw. W Polsce działa obecnie 17 euroregionów zrzeszających j.s.t. z Polski i wszystkich państw sąsiedzkich<sup>20</sup>, których dokumenty programowe mają duże znaczenie dla określenia podstaw wsparcia konkretnych programów międzynarodowej współpracy międzyregionalnej, realizowanych w ramach nowych priorytetów *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* na lata 2007-2013. Dokumenty te określają priorytety współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych, w tym województw. Jak podają M. Kołodziejcki i K. Szmigiel<sup>21</sup>, w dokumentach programowych euroregionów podkreśla się, że współpraca powinna obejmować zagadnienia związane z gospodarką, ochroną środowiska, wspólnymi inicjatywami wykorzystania środków europejskich, infrastrukturą transportową, koordynacją działań związanych z pla-

---

<sup>20</sup> Zob. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 28 stycznia 2001 r. do dnia 14 lutego 2002 r., oraz wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 28 stycznia 2001 r. do dnia 14 lutego 2002 r. (MP 2002, nr 32, poz. 502); Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które zostały członkami międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych przed wejściem w życie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (MP 2002, nr 32, poz. 503); Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2003 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 15 lutego 2002 r. do dnia 31 grudnia 2002 r., oraz wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 15 lutego 2002 r. do dnia 31 grudnia 2002 r. (MP 2003, nr 36, poz. 511); Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2004 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2003 r., oraz wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. (MP 2004, nr 30, poz. 541).

<sup>21</sup> *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej Państwa na lata 2007-2013*, Warszawa: Centrum Rozwoju Lokalnego 2004.



nowaniem przestrzennym i kulturą. Wielokrotnie podkreślany jest też wpływ tej współpracy na rozwój ekonomiczny i gospodarczy regionów przygranicznych. W tej dziedzinie szczególnie istotna jest współpraca w zakresie: 1. rozwoju powiązań komunikacyjnych o charakterze lokalnym i regionalnym (budowa dróg i mostów, ścieżek rowerowych, lokalnych przejść granicznych); 2. rozwoju infrastruktury instytucjonalnej (np. wymiana informacji, organizacja wspólnych targów); 3. obsługi ruchu turystycznego (budowa szlaków turystycznych, koordynacja rozwoju bazy noclegowej); 4. koordynacji realizacji inwestycji o znaczeniu transgranicznym (w celu zapobieżenia podwajaniu kosztów związanych z budową nowych obiektów w sytuacji, gdy podobne powstają również po drugiej stronie granicy). Niektóre z dokumentów wskazują na potrzebę wprowadzenia ustawowego obowiązku uzgadniania z partnerami, z którymi województwo graniczy, strategii, programów, studiów i planów zagospodarowania przestrzennego, co pozwoliłoby zwiększyć efektywność realizowanych inwestycji oraz poprawiło skuteczność działań związanych z ochroną środowiska. Uzgodnienia te powinny dotyczyć w szczególności: 1. transportu o znaczeniu transgranicznym, 2. infrastruktury technicznej o znaczeniu transgranicznym, 3. uwarunkowań wynikających z ochrony środowiska. W dokumentach euroregionów podkreślana jest potrzeba wspólnego rozwiązywania problemów ekologicznych, które ze swej natury mają charakter transgraniczny. Cele i zadania wskazane w dokumentach euroregionów pozwalają określić zasadnicze cele współpracy międzynarodowej. Należą do nich: 1. rozwój transportu (zwłaszcza rozbudowa przejść granicznych i dróg o charakterze lokalnym i regionalnym); 2. rozwój gospodarczy (handlu, drobnego przemysłu, turystyki); 3. ochrona środowiska naturalnego; 4. pomoc w przypadku klęsk żywiołowych (np. powodzi); 5. rozwój kontaktów kulturalnych i edukacyjnych; 6. wymiana doświadczeń, zwłaszcza w zakresie wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej. W przypadku realizacji projektów z funduszy europejskich współpraca dotyczyła najczęściej przygotowania do absorpcji funduszy Unii Europejskiej i rozwoju administracji. Większość regionów wymienia również projekty w zakresie ochrony środowiska jako realizowane w ramach współpracy międzyregionalnej za pomocą absorpcji funduszy europejskich (szczególnie dużo tego typu inicjatyw pojawia się w województwach przygranicznych)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> *Międzynarodowa współpraca.*

Jak podkreślają Kołodziejski i Szmigiel, drugim najważniejszym zagadnieniem, oprócz reformy polityki spójności, mającym znacznie w kontekście międzynarodowej współpracy samorządowej jest Europejska Polityka Sąsiedztwa<sup>23</sup> (dalej także w skrócie: EPS), obejmująca współpracę UE z państwami sąsiedzkimi<sup>24</sup>. Najważniejszymi zagadnieniami, które mają być realizowane w ramach EPS, są: praworządność, dobre zarządzanie, przestrzeganie praw człowieka, w tym prawa mniejszości, promocja dobrosąsiedzkich relacji, zasady gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju<sup>25</sup>. W grudniu 2004 r. Komisja Europejska zaprezentowała projekty tzw. Planów Współpracy z każdym z państw sąsiedzkich. Plan Współpracy jest głównym politycznym dokumentem dla dalszego rozwoju współpracy sąsiedzkiej. W każdym z Planów wzięto pod uwagę specyfikę i uwarunkowania każdego państwa i określono priorytety i obszary działań, na których nastąpić powinna poprawa sytuacji w danym państwie: dialog polityczny i reformy, swobody demokratyczne, przygotowanie do uczestnictwa we wspólnym rynku, aspekty prawne, energetyka, transport, informacja społeczna, środowisko, badania i rozwój oraz polityka społeczna i relacje międzyludzkie. Każdy Plan Współpracy jest dokumentem operacyjnym wprowadzającym cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa do realizacji. Współpracą w tym zakresie będzie zajmował się specjalny komitet utworzony z przedstawicieli danego państwa i Komisji Europejskiej. Plan Współpracy będzie istotnym elementem w otrzymaniu wsparcia finansowego na poszczególne działania z budżetu UE, z programu European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI).

### 3.

Jednym z najważniejszych instrumentów prawno-finansowych wspierających międzynarodową współpracę j.s.t. w UE jest inicjatywa wspólnotowa Interreg. Zgodnie z punktem 1. preambuły Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 2 września 2004 r. ustanawiające wytyczne dla Inicjatywy Wspólno-

---

<sup>23</sup> Zob. tamże.

<sup>24</sup> Są to następujące państwa: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Federacja Rosyjska, Syria, Tunezja, Ukraina.

<sup>25</sup> Zob. komunikat Komisji Europejskiej na temat EPS (źródło: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) grudzień 2004).

towej dotyczące współpracy transeuropejskiej odnośnie do popierania harmonijnego i trwałego rozwoju terytorium europejskiego – Interreg III<sup>26</sup> (dalej także w skrócie: kom. KE), inicjatywa ta obejmuje współpracę transgraniczną oraz wybrane sieci energetyczne. Zgodnie z punktem 2. preambuły Komunikatu Komisji w ramach inicjatywy Interreg II pomoc unijna w formie pożyczek, subwencji i wsparcia technicznego może być udzielana obszarom, które odpowiadają warunkom określonym w Komunikacie Komisji, w programach operacyjnych i w projektach przedstawianych przez państwa członkowskie i aprobowanych przez Komisję Europejską. Celem inicjatywy Interreg jest<sup>27</sup>: 1. pomoc wewnętrznym i zewnętrznym obszarom granicznym Unii Europejskiej borykającym się ze specyficznymi problemami w zakresie rozwoju, wypływającymi z faktu ich pewnej izolacji w odniesieniu do gospodarek narodowych oraz Unii Europejskiej jako całości; problemami dotyczącymi głównie interesów społeczności lokalnej i ochrony środowiska naturalnego; 2. wzmocnienie tworzenia i rozwoju sieci współpracy pomiędzy poszczególnymi granicznymi obszarami wewnętrznymi oraz tworzenie związków pomiędzy tymi sieciami a najważniejszymi sieciami unijnymi w ramach tworzenia rynku wewnętrznego; 3. wspomaganie dostosowywania się zewnętrznych obszarów granicznych do ich nowej roli obszarów granicznych Unii Europejskiej; 4. stworzenie odpowiedniej formuły do nowych możliwości współpracy z krajami trzecimi w ramach kontaktów transgranicznych; 5. zintegrowanie wybranych sieci energetycznych z najważniejszymi sieciami europejskimi. W szczególności inicjatywa Interreg ma za zadanie realizować wskazane wyżej cele w odniesieniu do spraw zebranych w dwóch grupach tematycznych, tj. związanych z szeroko pojmowaną współpracą transgraniczną oraz związanych z integracją sieci energetycznych. Punkty od 4 do 7 rozdziału I, a także punkty od 8 do 10 rozdziału II oraz punkty od 11 do 15 rozdziału III odnoszą się do pierwszej grupy tematycznej, tj. do współpracy transgranicznej. Na planie ogólnym współpracy transgranicznej wyróżnić można trzy typy działań<sup>28</sup>: 1. programowanie i wprowadzanie w życie wspólnych programów transgranicznych; 2. wprowadzanie mechanizmów i instrumentów poprawiających przepływ informacji pomiędzy regionami granicznymi, po-

---

<sup>26</sup> Inicjatywa wspólnotowa Interreg pierwotnie ustanowiona została decyzją KE podjętą na mocy delegacji zawartej w art. 11 rozporządzenia Rady nr 2082/93 w zw. z art. 5 ust. 5 rozporządzenia Rady nr 2081/93 oraz na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 2083/93.

<sup>27</sup> Pkt 3. komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 1 VII 1994 r.

<sup>28</sup> Pkt 4. kom. KE.

między instytucjami publicznymi, organizacjami prywatnymi funkcjonującymi w ramach tych regionów; 3. tworzenie struktur instytucjonalnych i administracyjnych do utrzymywania i wzmacniania współpracy transgranicznej. Istota inicjatywy Interreg opiera się na współpracy państw członkowskich, realizowanej na poziomie władz lokalnych i regionalnych. Głównym celem tej współpracy jest wypracowanie tzw. programów operacyjnych, zawierających strategię rozwoju współpracy transgranicznej pomiędzy konkretnymi regionami i wskazujących priorytety tej współpracy<sup>29</sup>. W miarę możliwości powinny one ogólnie odpowiadać trzem typom działań wskazanych w punkcie 4. Punkt 6. wyraźnie mówi, iż udzielając wsparcia finansowego w ramach inicjatywy wspólnotowej, Komisja Europejska bierze pod uwagę propozycje wypracowane wspólnie przez władze regionalne i lokalne współpracujących ze sobą regionów i zwraca przy tym uwagę na te działania, które służą pogłębianiu więzów transgranicznych pomiędzy władzami regionalnymi, władzami lokalnymi, organizacjami prywatnymi danych regionów<sup>30</sup>. Punkt 7. podkreśla znaczenie powiązania programu współpracy transgranicznej i środków tej współpracy z rzeczywistymi potrzebami społeczności zamieszkującej wybrany obszar graniczny. Komunikat zawiera enumeratywne zestawienie regionów, które Komisja Europejska ustanowiła beneficjentami pomocy udzielanej w ramach inicjatywy wspólnotowej Interreg<sup>31</sup>. Są to: 1. wszystkie obszary (regiony) usytuowane wzdłuż granic zewnętrznych i wewnętrznych Unii przynależne, zgodnie z nomenklaturą statystycznych jednostek terytorialnych, do poziomu administracyjnego III (czyli tzw. NUTS III – statystyczna nomenklatura jednostek terytorialnych obowiązująca w UE), wymienione w aneksie nr 1 do Komunikatu; 2. niektóre regiony nadmorskie przynależne do poziomu administracyjnego III, wymienione w aneksie nr 1 do Komunikatu. Ponadto w szczególnych przypadkach pomoc w ramach inicjatywy Interreg może być udzielana regionom, które nie stanowią obszarów

---

<sup>29</sup> Pkt 5. i pkt 6. kom. KE.

<sup>30</sup> Współpraca transgraniczna w państwach Unii Europejskiej jest bardzo istotnym elementem realizowania wspólnotowej polityki regionalnej oraz czynnikiem przyczyniającym się do rozwoju różnorodnych sieci regionalnych i pogłębiania wewnętrznej integracji obszarów Unii Europejskiej. Zob. np. M. V a l o, M. S c o t t o, *L'Europe au service du développement régional*, „Problemes Politiques et Sociaux”, 16 juin 1995, no 750, s. 35-44; R. K i c k e r, *The achievements of the Cross Border Regional Working Community Alpe-Adria and its future role in a Europe of the regions*, „Austrian Journal of Public and International Law”, 49(1995), no 2-4, s. 347-359.

<sup>31</sup> Pkt 8. kom. KE.

przygranicznych, przy czym muszą być spełnione dwa podstawowe warunki. Po pierwsze regiony te muszą przynależeć do poziomu administracyjnego III, a po drugie muszą bezpośrednio przylegać do obszarów granicznych, wymienionych w aneksie nr 1. Ogólna wysokość środków finansowych przydzielanych takim regionom nie może przekraczać 20% środków przyznanych obszarowi granicznemu, do którego przylega dany region<sup>32</sup>. Drugi wyjątek od zasady udzielania pomocy tylko regionom wymienionym w aneksie nr 1 stanowi sytuacja, gdy rozwój danego regionu granicznego dotkniętego wyludnieniem jest hamowany przez niewystarczającą infrastrukturę drogową. Wówczas inwestycje w zakresie poprawienia infrastruktury drogowej mogą być prowadzone na obszarze rozleglejszym od jednostek administracyjnych poziomu III pod warunkiem, że rozwiązanie tranzytowe będą skutkowało prawdopodobnym rozwojem podstawowego obszaru granicznego. Jest to wyjątek od zasady koncentracji w regionach granicznych, finansowanych ze środków Interreg, inwestycji w zakresie infrastruktury<sup>33</sup>. W komunikacie Komisja Europejska podkreśla, iż programy operacyjne przygotowane przez państwa członkowskie przy udziale władz regionalnych i lokalnych oraz organizacji prywatnych muszą zawierać propozycje działań i przedsięwzięć o znaczeniu transgranicznym odpowiadającym priorytetom wskazanym we wcześniejszych punktach Komunikatu<sup>34</sup>, przy czym Komisja odsyła do punktu 14. Komunikatu, gdzie zawarta jest szczegółowa lista typów działań i przedsięwzięć, które będą wspierane z inicjatywy Interreg i z tej właśnie listy państwa członkowskie mogą wybierać określone działania i przedsięwzięcia. Komunikat zawiera ważną dyspozycję dotyczącą przedsięwzięć w zakresie współpracy transgranicznej pomiędzy unijnymi zewnętrznymi obszarami granicznymi a obszarami granicznymi państw trzecich, spoza Unii Europejskiej<sup>35</sup>. Komisja zaleca rozwijanie takiej współpracy i stwierdza, że w uzasadnionych przypadkach finansowanie współpracy transgranicznej z obszarami spoza Unii będzie realizowane ze środków finansowych inicjatywy Interreg (przeznaczonych dla obszarów Unii) oraz ze środków finansowych pochodzących z innych źródeł. Strukturą organizacyjną, służącą obsłudze programów pomocowych realizowanych w ramach współpracy transgranicznej z ob-

---

<sup>32</sup> Pkt 9. kom. KE.

<sup>33</sup> Pkt 10. kom. KE.

<sup>34</sup> Pkt 11. kom. KE.

<sup>35</sup> Pkt 13. kom. KE.

szarami Unii w ramach Interreg od wielu lat jest euroregion<sup>36</sup>. Punkt 14. Komunikatu zawiera listę działań i przedsięwzięć w zakresie współpracy transgranicznej, które są finansowane ze środków inicjatywy Interreg. W tej grupie są m.in.: 1. lokalne zaopatrzenie w wodę, gaz, elektryczność i urządzenia telekomunikacyjne oraz rozwój alternatywnych źródeł energii, a także instalacji oczyszczania wody; 2. e) zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń, eliminacja odpadów, ochrona środowiska oraz kontrola przestrzegania norm ekologicznych; 3. rozwój agrokultury, kultury leśnej, rybołówstwa oraz eliminacja zanieczyszczeń rolniczych; 4. o) przygotowanie i wprowadzanie wspólnego planowania przestrzennego oraz rozwój obszarów miejskich. Są to przedsięwzięcia i działania w zakresie współpracy transgranicznej, które mogą być wspierane środkami finansowymi inicjatywy Interreg. Punkt 16. rozdziału III oraz rozdział IV (punkt 18.) kom.KE odnoszą się do sieci energetycznych. Przedmiotem działań i przedsięwzięć w tym zakresie jest przyspieszenie tworzenia infrastruktury służącej wydobywaniu i przesyłaniu gazu naturalnego w regionach peryferyjnych (obszary graniczne), które nie posiadają jeszcze odpowiedniej infrastruktury w tej dziedzinie, a także przyspieszanie tworzenia na poziomie wspólnotowym sieci służących przesyłaniu i dystrybucji gazu oraz energii elektrycznej w sposób chroniący wzajemne związki między regionami peryferyjnymi a pozostałymi obszarami Unii<sup>37</sup>. Działania te muszą powodować wzrost aktywności gospodarczej, szczególnie rozwój przemysłu w obszarach granicznych, i pozwalać tym regionom osiągać szybsze i lepsze efekty w zakresie współtworzenia jednolitego rynku. Muszą też przyczyniać się do poprawienia efektywności i bezpieczeństwa w sektorze energetyki oraz do redukcji zanieczyszczeń i uciążliwości dla środowiska związanych z użytkowaniem energii. O przyznaniu środków finansowych na rozwój współpracy transgranicznej decyduje Komisja Europejska. Podejmując decyzję o uruchomieniu środków finansowych, Komisja bierze pod uwagę trzy podstawowe sprawy, po pierwsze strukturę populacji danego regionu, po drugie poziom jego rozwoju i po trzecie przedłożony program operacyjny. Przyznana kwota pomocy finansowej jest wypadkową oceny wspomnianych spraw regionalnych przez Komisję oraz możliwości finansowych władz regionalnych. Przedsięwzięcia regionalne nie są bowiem w całości finansowane li tylko ze środków

---

<sup>36</sup> Szerzej na temat struktury euroregionu: M. R u d n i c k i, *Szkic o Euroregionie Pro Europa Viadrina*, „Samorząd Terytorialny”, 1996, nr 5, s. 36n.; t e n ż e, *Euroregion Pro Europa Viadrina*, „Przegląd Samorządowy”, 1996, nr 13(1), s. 27n.

<sup>37</sup> Pkt 16. kom. KE.

unijnych. Na strukturę finansowania danego przedsięwzięcia obok unijnych środków finansowych przekazywanych w formie subwencji składają się także środki z budżetu centralnego danego państwa członkowskiego, środki własne władz regionalnych i lokalnych danego regionu oraz pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Oceniając przedłożony dany region program operacyjny i zawarte w nim propozycje działań i przedsięwzięć w zakresie współpracy transgranicznej, Komisja bierze pod uwagę: 1. istnienie w regionie ogólnej strategii rozwoju regionalnego; 2. planowane oddziaływanie środków pomocowych przyznanych z inicjatywy Interreg II w zakresie zniwelowania istniejących granic wewnętrznych; 3. zakres oddziaływania przyznanych środków pomocowych w dziedzinie rozwoju rynku wewnętrznego; 4. zakładany wpływ przyznanej pomocy na zintensyfikowanie współpracy z krajami trzecimi; 5. ogólną komplementarną strukturę finansowania współpracy transgranicznej, składającą się ze środków pomocowych oraz z regionalnych środków własnych; 6. przewidywaną skuteczność układu zarządzającego przedsięwzięciami w zakresie współpracy transgranicznej oraz stopień aktywności władz regionalnych i lokalnych<sup>38</sup>. Ostateczna decyzja Komisji o przyznaniu pomocy finansowej i uruchomieniu programu w zakresie rozwoju sieci energetycznych w danym regionie jest poprzedzana wnikliwymi studiami analityczno-finansowymi przeprowadzonymi przez służby Komisji oraz przez specjalistów z EBI. Oceniają oni plan finansowy przedsięwzięć, a w szczególności przedstawioną analizę ich kosztów. Plan finansowy musi zapewniać m.in. właściwą równowagę między subwencjami a pożyczkami. Pozytywny wynik przeprowadzonych studiów analityczno-finansowych jest warunkiem *sine qua non* przyznania środków pomocowych przez Komisję Europejską<sup>39</sup>. Analiza kosztów danego przedsięwzięcia musi w szczególności zawierać: 1. udowodnienie wyboru zarysu i zdolności systemu; 2. zdyskontowany wskaźnik zwrotu wewnętrznego inwestycji; 3. wskazanie innych korzyści, na przykład w składnikach kosztów energii dla użytkowników regionalnych lub poprawienie zaopatrzenia regionu w energię; 4. ocenę oddziaływania projektu na środowisko. W celu zapewnienia prawidłowego przygotowania poszczególnych projektów oraz efektywnego wykorzystania przez regiony środków z inicjatywy Interreg Komisja Europejska zapewnia odpowiednie wsparcie techniczne w zakresie tworzenia i wprowa-

---

<sup>38</sup> Pkt 20. kom. KE.

<sup>39</sup> Pkt 22. kom. KE.

dzania w życie poszczególnych projektów<sup>40</sup>. Rozdział VI komunikatu odnosi się do zasad przedstawiania Komisji programów operacyjnych. Stronami przedstawiającymi programy operacyjne są państwa członkowskie. W odniesieniu do regionów granicznych wewnętrznych jeden program operacyjny obejmujący współpracę transgraniczną musi być przedstawiany przez co najmniej dwa państwa członkowskie. Zaś w przypadku regionów granicznych zewnętrznych jeden program operacyjny musi być przedstawiany przez państwo jedno lub więcej państw członkowskich przy udziale państwa lub państw trzecich<sup>41</sup>, beneficjentów innych inicjatyw wspólnotowych (tak było np. w odniesieniu do Polski przed 1 maja 2004 roku, w zakresie korzystania przez Polskę z programu Phare Cross-Border)<sup>42</sup>. We wszelkich działaniach mających na celu przygotowanie i wprowadzenie w życie przedsięwzięć finansowanych ze środków inicjatywy Interreg państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne są wspierane przez służby Komisji Europejskiej. Bezpośrednio odpowiedzialną za realizację inicjatywy Interreg II jest Dyrekcja Generalna XVI Komisji Europejskiej. Do Komunikatu dołączony jest aneks, który zawiera enumeratywne wyliczenie jednostek administracyjnych, które mogą ubiegać się o przyznanie środków finansowych z inicjatywy Interreg. W każdym państwie członkowskim dokonano przyporządkowania tych jednostek do określonych celów wskazanych w Rozporządzeniu Rady nr 2081/93, tj. do celu nr 1, do celu nr 2 lub do celu nr 5b. Są również jednostki nie przyporządkowane do żadnego celu, a mieszczące się w zakresie podmiotowym wskazanym w rozdziale II Komunikatu Komisji.

Na inicjatywę wspólnotową Interreg II przeznaczano w latach 1994-1999 średnio 400 mln euro rocznie. Inicjatywa ta w wymienionym okresie wspomagała 75 programów uszeregowanych wedle trzech głównych celów: współpraca międzynarodowa/ponadgraniczna (część A), współpraca w rozwoju sieci energetycznych (część B) i współpraca w ramach planowania regionalnego i przestrzennego (część C). Największa część finansowania została przeznaczona na programy występujące w części A, tj. współpracę na rzecz poprawy środowiska naturalnego, wymianę kulturalną, rozwój turystyki, usług na rzecz

---

<sup>40</sup> Pkt 24. kom. KE.

<sup>41</sup> Zob. np. A. K e n n a r d, *The German-Polish border as a model for East-West european regional integration: trans-border co-operation on the Oder-Neisse line*, „German Politics”, 4(1995), No 1, s. 141-149.

<sup>42</sup> Zob. D. B e s n a i n o u, *Les fonds structurels: quelle application aux PECO?*, *Economie Internationale*, „La Revue du CEPII”, 1995, No 62, s. 215-231.



małych i średnich przedsiębiorstw (dalej także w skrócie: MŚP) oraz wspomaganie rozwoju połączeń transportowych (kolejowych i drogowych) szczególnie przecinających granice państw i usprawnienie ruchu na przejściach granicznych. Obszary spełniające wymagania części A obejmowały aż 36% powierzchni UE, skupiając się wzdłuż jej wewnętrznych i zewnętrznych granic. W okresie 2000-2006 w ramach aktualnej edycji inicjatywy (Interreg III) przeznaczone na nią środki zwiększono do około 5 mld euro. Interreg III stanowi kontynuację i rozwinięcie wcześniejszych działań w ramach Interreg II. Aktualnie realizowany program Interreg III wspiera międzynarodową współpracę (część A), wspomaga współpracę strategiczną na poziomie ponadnarodowym w zakresie planowania strategicznego (część B) oraz sprzyja współpracy i wymianie doświadczeń między regionami (część C). Podział środków Interreg III w latach 2004-2006 przedstawia się następująco: 1. komponent A – 80% (177,09 mln euro); 2. komponent B – 14% (30,99 mln euro); 3. komponent C – 6% (13,28 mln euro).

#### Komponent Interreg III A

W ramach komponentu Interreg IIIA jednym z priorytetów jest *Priorytet I Rozwój infrastruktury* realizowany w obszarach przygranicznych wymagających intensywnych przedsięwzięć, które poprawią istniejącą zaniedbaną infrastrukturę. Mimo iż duże i ważne inwestycje będą w głównej mierze finansowane przez Fundusz Spójności, Programy Sektorowe oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, to jednak współpraca przygraniczna w ramach Programów Interreg może okazać się dobrym narzędziem dla przygotowania wspólnych programów inwestycyjnych z zakresu rozwoju infrastruktury, z których skorzystają społeczności po obu stronach granicy. Realizowane przedsięwzięcia dotyczyć będą dwóch sfer: infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz infrastruktury ochrony środowiska. Głównym celem tego priorytetu jest wzmocnienie konkurencyjności obszarów przygranicznych oraz stworzenie warunków umożliwiających rozwój sektora gospodarczego oraz turystycznego. Zwiększenie wydatków na inwestycje infrastrukturalne poprawi dostępność do centrów gospodarczych oraz pozwoli na wykorzystanie położenia geograficznego regionów. Przy planowaniu inwestycji infrastrukturalnych na obszarze polsko-słowackim szczególną uwagę należy poświęcić istniejącym warunkom przyrodniczym, zwłaszcza iż rozwój działalności gospodarczej, szczególnie w sektorze turystycznym, w dużym stopniu zależy od ochrony obszarów środowiska naturalnego.

Wspólne przedsięwzięcia ukierunkowane na poprawę infrastruktury ochrony środowiska powinny być ściśle powiązane z rozwojem obszaru przygranicznego. W grupie oczekiwanych rezultatów wymienia się: 1. zlikwidowanie „wąskich gardeł” oraz uzupełnienie odcinków drogowych w sieci przygranicznych dróg lokalnych, które szczególnie utrudniają rozwój społeczny, gospodarczy oraz kontakty handlowe; 2. ochronę i utrzymanie szczególnego dziedzictwa naturalnego poprzez ograniczenie zanieczyszczeń mających wpływ na obszar przygraniczny; 3. przygotowanie wspólnych planów oraz programów rozwoju infrastruktury na obszarze przygranicznym. W ramach *Priorytetu I* jednym z działań jest *działanie 1.2. Infrastruktura ochrony środowiska*. W wielu przypadkach stan środowiska nadal wymaga odpowiedniej troski, dlatego wdrożenie projektów mających wpływ na obszar przygraniczny może okazać się słusznym działaniem. Samorządy lokalne po obu stronach granicy wspólnie dążą do współpracy w dziedzinie oczyszczania ścieków oraz gospodarki odpadami, jednak inwestycje związane z infrastrukturą ochrony środowiska są bardzo kosztowne, dlatego nie ma możliwości sfinansowania ich w ramach tego działania. Pomimo to przygotowanie wspólnych planów, a także współpraca nad przygotowaniem programów dla dużych inwestycji mających znaczenie dla obszaru przygranicznego może uzyskać wsparcie w ramach tego działania. Małe projekty inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, projekty dotyczące systemów monitorujących zanieczyszczenie powietrza oraz inwestycje z zakresu infrastruktury ochrony przeciwpowodziowej mogą ubiegać się o dofinansowanie. Przy planowaniu nowych inwestycji lub modernizacji istniejących w systemie ochrony przeciwpowodziowej (np. zbiorniki wodne) należy brać pod uwagę ich gospodarcze wykorzystanie. Rodzaje przedsięwzięć realizowanych na obszarze przygranicznym: 1. budowa małych przygranicznych oczyszczalni ścieków, poprawiających jakość środowiska na obszarze przygranicznym; 2. rozwój przygranicznego systemu monitoringu środowiska dla ochrony przed naturalnymi katastrofami (np. budowa wież obserwacyjnych oraz ich wyposażenie; 3. działania przygraniczne w zakresie ochrony przeciwpowodziowej (zwłaszcza w odniesieniu do strumieni górskich); 4. przygotowanie analiz i studiów mających znaczenie dla rozwoju obszaru przygranicznego.

#### Komponent Interreg III B

W ramach tego komponentu realizowana jest współpraca transnarodowa między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w ramach dużych

makroregionów paneuropejskich, mająca na celu zróżnicowany i skoordynowany rozwój przestrzenny. W ramach komponentu B tworzone są możliwości dla rozwoju infrastruktury transeuropejskiej, opracowania strategii rozwoju przestrzennego w skali międzynarodowej, przy uwzględnieniu współpracy miast i obszarów wiejskich, służącej zrównoważonemu rozwojowi. Ponadto finansowane są projekty z zakresu ochrony środowiska i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Większość realizowanych projektów to projekty nieinwestycyjne, stanowiące przygotowanie do przedsięwzięć infrastrukturalnych, wdrażanych w ramach regionalnych i krajowych programów finansowanych z funduszy strukturalnych. W ramach Komponentu B Polska uczestniczy w programach: 1. BSR – Region Morza Bałtyckiego (Baltic Sea Region); 2. CADSES – Region Europy Środkowej, Adriatyku, Dunaju oraz Europy Południowo-Wschodniej (Central Adriatic Danubian South-Eastern European Space).

Priorytety programu Interreg III B BSR obejmują m.in.: 1. rozwój przestrzenny określonych regionów i sektorów: działania takie jak: a) zintegrowany rozwój obszarów szczególnych, np. nadmorskich, b) tworzenie strategii dla makroregionów; 2. promocję struktur terytorialnych wspierających zrównoważony rozwój Regionu Morza Bałtyckiego; 3. wspieranie tworzenia instytucji oraz wzmacnianie transnarodowego rozwoju przestrzennego.

Priorytety programu Interreg III CADSES obejmują m.in. 1. wspieranie rozwoju przestrzennego i działań podejmowanych dla osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej; 2. zarządzanie krajobrazem oraz dziedzictwem naturalnym i kulturowym; 3. ochronę środowiska, gospodarowanie zasobami i przeciwdziałanie ryzyku: działania takie jak: a) ochrona środowiska i gospodarowania zasobami, b) zarządzania kryzysowe i zapobieganie katastrofom, c) gospodarka wodna i ochrona przeciwpowodziowa.

#### Komponent Interreg III C

W ramach komponentu realizowana jest współpraca międzyregionalna w skali europejskiej, której celem jest rozwój powiązań sieciowych w zakresie polityki regionalnej, upowszechnianie systemowych przykładów właściwego rozwiązania problemów, wymiana informacji i doświadczeń dotyczących rozwoju regionalnego oraz polityki kohezyjnej. W ramach tego komponentu Polska uczestniczy w programach: 1. Strefy Północnej (województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i kujawsko-pomorskie) oraz 2. Strefy Wschodniej (województwa: dolnośląskie, lubelskie, lubuskie,

łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie i świętokrzyskie). W ramach komponentu realizowane są trzy grupy przedsięwzięć: 1. RFO – Regionalne Przedsięwzięcia Ramowe z udziałem przynajmniej 3 regionów (min. 2 kraje członkowskie UE); 2. projekty indywidualne: jeden temat współpracy, partnerzy z przynajmniej 3 krajów (min. 2 kraje członkowskie UE); 3. współpraca sieciowa (*networking*): jeden temat współpracy, partnerzy z przynajmniej 5 krajów (min. 3 kraje członkowskie UE).

Program Interreg III zarządzany jest przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Należy zaznaczyć, że w związku z odmiennością od pozostałych programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, a w szczególności ze względu na międzynarodowy charakter programu działań współfinansowane z Interreg nie mieszczą się w ramach definicji programów operacyjnych wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. W związku z powyższym przy wdrażaniu wszystkich programów Interreg III podstawę prawną stanowią: 1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych; 2. Komunikat Komisji dla krajów członkowskich z dnia 2 września 2004 r. ustanawiające wytyczne dla Inicjatywy Wspólnotowej dotyczące współpracy transeuropejskiej odnośnie do popierania harmonijnego i trwałego rozwoju terytorium europejskiego – Interreg III; 3. Programy Sąsiedztwa 2004-2006 – wytyczne dotyczące wdrażania Programów Interreg/Tacis i Interreg/Cards; 4. Porozumienie Międzynarodowe zawarte między stronami danego programu, tzw. *Memoranda of Understanding*<sup>43</sup>. Instytucją odpowiedzialną w Polsce za realizację programów współpracy w ramach Interreg III jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

W *Trzecim Raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej* założono, że w przyszłości w odniesieniu do Interreg będzie należało wziąć pod uwagę fakt, że obszary przygraniczne stanowiąc będą większą część UE zarówno pod względem liczby ludności, jak i terytorium. Jest to zapowiedź zmian w ramach polityki strukturalnej w kierunku przeniesienia zakresu tematycznego, jaki obejmuje inicjatywa do zakresu celów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych. Jako efekt debaty na temat przyszłości polityki spójności zapowiadana jest zmiana struktury celów funduszy strukturalnych po roku 2006. Nowy cel nr 3 jest rozwinięciem inicjatywy Interreg. Wykorzystując doświadczenia z niej wynikające, Komisja Europejska zapro-

---

<sup>43</sup> Źródło informacji o aktualnym stanie realizacji programu Interreg III: [www.interreg.mgpips.gov.pl](http://www.interreg.mgpips.gov.pl); [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl)

ponowała stworzenie nowego celu, który prowadziłyby do harmonijnej i zrównoważonej integracji terytorium UE. Realizowany miałby on być na drodze wsparcia współpracy różnych podmiotów na poziomach: ponadgranicznym, ponadnarodowym i międzyregionalnym.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bartczak A., Żylicz T., Trwały rozwój przed półmetkiem strategii lizbońskiej, w: Biała Księga 2004, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk-Warszawa 2004.
- Besnainou D., Les fonds structurels: quelle application aux PECO?, *Economie Internationale*, „La Revue du CEPII”, 1995, No 62.
- Kennard A., The German-Polish border as a model for East-West european regional integration: trans-border co-operation on the Oder-Neisse line, „German Politics”, 4(1995), No 1.
- Kicker R., The achievements of the Cross Border Regional Working Community Alpe-Adria and its future role in a Europe of the regions, „Austrian Journal of Public and International Law”, 49(1995), No 2-4.
- Kołodziejcki M., Szmiigel K., Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej Państwa na lata 2007-2013, Warszawa: Centrum Rozwoju Lokalnego 2004, mat. MGIP.
- Leónski Z., Samorząd terytorialny w RP, wyd. 4, Warszawa 2002.
- Przyborska - Klimczak A., Staszewski W. Sz., Wrosek S., Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski. Wybór dokumentów, Białystok 2000.
- Rudnicki M., Szkic o Euroregionie Pro Europa Viadrina, „Samorząd Terytorialny”, 1996, nr 5.
- Rudnicki M., Euroregion Pro Europa Viadrina, „Przegląd Samorządowy”, 1996, nr 13(1).
- Valo M., Scottto M., L'Europe au service du développement régional, „Problemes Politiques et Sociaux”, 1995, No 750.

INTERNATIONAL COOPERATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS  
– SELECTED LEGAL AND FINANCIAL ISSUES

S u m m a r y

The author raises the issue of current legal and financial aspects of international cooperation between local self-government units. Self-governmental cooperation that reaches across borders is sanctioned by the Polish Constitution, acts of international law – including the European Charter of Local Self-Government, ratified by Poland, as well as the European Framework Convention of Cross-Border Cooperation – and Polish legislation.

International cooperation between units of local self-government is an important element of the EU policy of regional development, especially in terms of strengthening social, economic as well as territorial cohesion of the EU.

Euroregions are a legal-administrative form of transborder cooperation between local self-governments and local communities. Their existence is based on agreements concluded directly between units of local self-government or associations of such units that belong to at least two states. In Poland there are currently 17 euroregions that join self-governments of Poland and those of other neighbouring states.

One of the basic legal and financial instruments that underlie international cooperation of local self-government units of the EU is Interreg Initiative. The author also discusses the perspectives of international cooperation of local self-government units, particularly in the light of redefining the social and economic cohesion policy of the EU as well as new financial perspectives for the 2007-2013 budget.

*Translated by Tomasz Pałkowski*

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, współpraca międzynarodowa.

**Key words:** local self-government, international cooperation.