

ADAM MIKOŁAJCZYK

STOSUNKI UMOWNE POMIĘDZY SUBPAŃSTWOWYMI PODMIOTAMI WŁADZY PUBLICZNEJ RÓŻNYCH PAŃSTW (WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA).

Po zakończeniu okresu politycznej izolacji, także polski system prawny stanął w obliczu zjawiska rozwoju nowych form współpracy międzynarodowej, a mianowicie współpracy realizowanej na szczeblu subpaństwowym¹. Celem niniejszego artykułu jest zarysowanie podstawowych zagadnień związanych z instytucjonalnoprawnym wymiarem tak zwanej współpracy transgranicznej (przygranicznej) pomiędzy podmiotami lokalnymi - terenowymi organami administracji państwowej oraz publicznoprawnymi korporacjami lokalnymi i regionalnymi, a także ich związkami i zrzeszeniami.

Opracowanie to ma charakter przede wszystkim sprawozdawczy, stanowiąc próbę rekonstrukcji potencjalnych form instytucjonalnoprawnych współpracy transgranicznej w ujęciu modelowym. Podstawę rekonstrukcji stanowić będzie Europejska Ramowa Konwencja o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z 21 maja 1980 r. (zwana dalej, ze względu na miejsce podpisania - konwencją madrycką) ; najważniejszy w tym zakresie akt prawnomiędzynarodowy. W konwencji ujęto szereg propozycji rozwiązań wzorcowych dla potrzeb współpracy ponadgranicznej podejmowanej przez Państwa-Sygnatariusze i funkcjonujące w ich ramach podmioty lokalne.

Art. 2 konwencji madryckiej definiuje współpracę transgraniczną jako **"każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów pomiędzy wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych dla realizacji takich zamierzeń"**³.

¹ Szeroko ujęta formuła współpracy transgranicznej dopuszcza możliwość udziału w niej zarówno podmiotów samorządowych jak i też organów administracji rządowej. Jednakże postrzegając współpracę transgraniczną przede wszystkim jako przejaw samorządności terytorialnej i lokalnej; upodmiotowienia terytorialnych korporacji subpaństwowych, oraz jako wyraz praktycznej realizacji zasady subsydiarności, koncentruję uwagę na problematyce przygranicznej kooperacji struktur samorządowych, która stanowi według mnie istotę współpracy transgranicznej. Stąd świadome posługiwanie się terminem *subpaństwowe podmioty władzy publicznej*.

² Ratyfikowana przez Polskę 10 marca 1993 r. z mocą obowiązującą od 19 czerwca 1993 r. Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 287.

³ Konwencja definiuje zatem współpracę transgraniczną w ujęciu funkcjonalno-podmiotowym, wskazując jednocześnie, iż podstawy jej instytucjonalizacji przybierać mogą postać stosunków umownych o różnym stopniu formalizacji. Element kontraktualny uwypukla Ch. Ricq podkreślając podstawową zasadę współpracy, obejmującą tworzenie umownych podstaw dla poszukiwania wspólnych rozwiązań na obszarach przygranicznych. Ch. Ricq [red.] *Handbook on transfrontier co-operation for local and regional authorities in Europe*, Strasbourg 1996, s. 8. Inne definicje akcentują wyraźniej terytorialny aspekt współpracy transgranicznej, określając ją jako;

Ustalenie przestrzennych przesłanek współpracy transgranicznej wymaga dookreślenia takich pojęć jak obszar przygraniczny oraz przede wszystkim; region przygraniczny i region transgraniczny.

Obszar przygraniczny (pogranicze) to obszar usytuowany na obrzeżach państwa, bezpośrednio w sąsiedztwie granicy państwowej, przy czym wskazuje się czasem na jego etniczne i kulturowe zróżnicowanie⁴. Obszar przygraniczny definiowany w kategoriach społecznych, kulturowych i ekonomicznych określa się także mianem obszaru przejściowego czy też *pomostu* na którym następuje, pomimo istnienia granicy podkreślającej obrębność sąsiadujących ze sobą obszarów, zjawisko wzajemnego przenikania i przepływów - dyfuzji społeczno-kulturowej i gospodarczej⁵.

Region przygraniczny stanowi publicznoprawną korporację terytorialną, usytuowaną bezpośrednio poniżej poziomu państwowego, posiadającą granicę wspólną z co najmniej jedną korporacją tego samego typu położoną w państwie sąsiednim⁶.

Region transgraniczny z kolei, to obszar wyróżniony na podstawie określonych wyżej kryteriów społeczno-kulturowych i gospodarczych (jakkolwiek nie polityczno-administracyjnych) lecz zlokalizowany po obu stronach granicy państwowej. Stopień jednorodności regionu transgranicznego (podstawę jego wyodrębnienia) determinują zatem cechy natury geograficz-

współpracę sąsiedzką przylegających do siebie regionów, obszarów granicznych oraz współpracę władz szczebla regionalnego i lokalnego na obszarach przygranicznych. M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna pomiędzy władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik [red.], *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997, s. 227, czy też jako "proces poprzez który regiony lub samorządy lokalne jednoczą swoje wysiłki w celu wspólnego rozwiązywania problemów pomimo oddzielającej je granicy" - która to definicja akcentuje dwie podstawowe cechy współpracy transgranicznej; sąsiedźstwo kontaktów (dotyczy ona bezpośrednio do siebie przylegających obszarów przygranicznych) oraz regionalny lub lokalny poziom kooperacji. T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama euroregionów*, Jelenia Góra 1997, s. 8. Wyróżnione aspekty zawiera także określenie zaproponowane w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych - "współpraca instytucji publicznoprawnych poniżej szczebla ogólnopaństwowego oraz pomiędzy różnymi grupami ludności prowadzona ponad granicami państw (...) w celu łagodzenia negatywnych skutków istnienia granic i przewyższania skutków położenia terenów przygranicznych na obrzeżach państw". *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz materiały informacyjne, dokumentacyjne i metodyczne*, Warszawa 1996, s. 8.

Jak słusznie zauważa M. Zieliński, tak zdefiniowaną współpracę transgraniczną odróżnić należy od międzynarodowej współpracy pomiędzy bardziej oddalonymi (tj.: nie graniczącymi ze sobą) regionami, społecznościami i władzami regionalnymi lub lokalnymi, którą określić można mianem współpracy interregionalnej. Por.: M. Zieliński, op. cit. s. 227.

⁴ Por.: T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama...*, s. 9. W odniesieniu do współpracy transgranicznej prowadzonej przy udziale polskich podmiotów, pojęcie obszaru przygranicznego precyzyjnie się czasem jako pas o głębokości do 100 km po obu stronach granicy, a zatem obejmujący po stronie polskiej terytorium całych województw granicznych. W tym kontekście wyróżnia się także tzw.: strefę przygraniczną, obejmującą po stronie polskiej pas dwóch gmin. A. Szumowski, *Współpraca transgraniczna Polski*, Wrocław 1997, s. 3 i 4. W powyższym ujęciu wyróżnienie obszaru i strefy przygranicznej oparto na kryterium jednostek podziału terytorialno-administracyjnego. W literaturze zachodniej, w zależności od przyjmowanych kryteriów oraz w odniesieniu do poszczególnych państw strefa przygraniczna (frontier zone) opisywana jest jako pas rozciągający się od 10 do 50 km po obu stronach granicy. Por.: Ch. Ricq, *Handbook on transfrontier...*, s. 12.

⁵ Por.: T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama...*, s. 9.

⁶ Ch. Ricq, *Handbook on transfrontier...*, s. 14. Określenie powyższe odwołuje się do kryteriów polityczno-administracyjnych i pojęcia regionu jako formy przestrzennej dystrybucji władzy na różne poziomy systemy politycznego. Wspólnotowa Karta Regionalizacji (niewiążąca prawnie deklaracja polityczna wydana w formie rezolucji Parlamentu Europejskiego) definiuje region jako "terytorium, które tworzy, z geograficznego punktu widzenia jasno odróżnialną jednostkę lub podobną grupę połączonych terytoriów, których ludność posiada pewne cechy wspólne i pragnie zabezpieczyć wynikającą z nich tożsamość (...), przez cechy wspólne rozumie się język, kulturę, tradycję historyczną i interesy związane z gospodarką i transportem". *Community Charter for Regionalization*. Official Journal of the European Communities. No C 326/296 18 Nov. 1988.

nej, ekonomicznej, kulturowej i etnicznej mające charakter transgraniczny, tj.: wspólny dla sąsiadujących ze sobą poprzez granicę obszarów⁷.

Występowanie na danym obszarze cech stanowiących o jego jednorodności geograficznej, historycznej, czy kulturowo-językowej, jak również komplementarności czy też gospodarczej zwartości (a więc cech statuujących region transgraniczny), stanowić może istotną przesłankę rozwoju współpracy transgranicznej rozumianej jako szereg różnorodnych relacji nawiązywanych pomiędzy zamieszkującymi go społecznościami, a w perspektywie - przesłankę instytucjonalizacji i strukturalizacji tej współpracy. Z drugiej strony, rozwój współpracy transgranicznej (zagęszczenie relacji transgranicznych i pogłębienie tym samym wzajemnych współzależności) prowadzić może do funkcjonalnego powiązania stosunkowo dotychczas niezintegrowanych obszarów.

Stosunki transgraniczne pomiędzy społecznościami lokalnymi regionalnymi mogą mieć zarówno charakter nieformalny (pierwotny czy inaczej: spontaniczny) jak i sformalizowany (wtórny - zorganizowany)⁸. Zagadnienie instytucjonalizacji odnosić się będzie do tej drugiej ich postaci.

Współpraca transgraniczna przebiegać może także w ramach różnych stadiów rozwojowych. Mówiąc o stadiach mam tu na myśli jej wymiar **funkcjonalny**. W ramach stadiów funkcjonalnych współpraca przybierać może różne, odpowiednie do nich formy instytucjonalne; co z kolei pociąga za sobą pojawienie się elementu **strukturalnego** w odniesieniu do współpracy transgranicznej. Formy instytucjonalnoprawne stanowią bowiem jedynie instrument, narzędzie w stosunku do współpracy o charakterze funkcjonalnym, która rozwijać się może od **stadium (fazy) wymiany informacji**, poprzez **stadium konsultacji** z podejmowaniem wspólnych uzgodnień, i dalej; **stadium kooperacji** - wspólnego znajdowania rozwiązań w różnych dziedzinach polityki lokalnej (wówczas gdy uczestnicy współpracy stosują się do decyzji podjętych w ramach powołanych przez nich i instytucji i organów)⁹.

W literaturze wskazuje się także na potencjalne stadia - **harmonizacji** (które polegać miałyby na osiągnięciu zbieżności rozwiązań systemowych w zakresie lokalnej problematyki przygranicznej) oraz - **integracji**¹⁰.

Współpraca transgraniczna ograniczająca się jedynie do wymiany informacji pomiędzy partnerami współpracy będzie miała najczęściej postać niesformalizowaną.

Konsultacje i podejmowanie wspólnych uzgodnień mogą mieć charakter nieformalny, mogą także odbywać się na podstawie odpowiednich porozumień lokalnych i w ramach mniej lub bardziej sformalizowanych procedur.

⁷ T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama...*, s. 10. Określenie powyższe opiera się w dużym stopniu na definicji Denisa de Rougemont, opisującej region transgraniczny jako "potencjalny region zawierający w sobie jednorodność geograficzną, ekologiczną, etniczną, wspólnotę interesów gospodarczych itd., lecz ograniczony suwerennością państw położonych po obu stronach granicy", *Handbook on transfrontier...*, s. 9, jak również stwierdzeniach zawartych w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych określających go jako m.in.: tożsamość regionalną istniejącą w poprzek granic państwowych. *Europejska Karta... oraz materiały informacyjne...*, s. 11.

⁸ *Handbook on transfrontier...*, s. 15.

⁹ Nasuwa się tu analogia ze sposobem funkcjonowania klasycznych organizacji międzynarodowych współpracy.

¹⁰ Stadia współpracy transgranicznej za *Handbook on transfrontier...*, s. 32 i n.

Dla potrzeb kooperacji pojawia się potrzeba ustanowienia ścisłych ram instytucjonalnoprawnych, w tym zawarcia porozumień ustanawiających wspólne, transgraniczne organy i instytucje¹¹, jak również zawarcie wiążących umów dotyczących określonych dziedzin współpracy.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na ambitne i dalekosiężne cele rozwijania współpracy pomiędzy podmiotami i społecznościami lokalnymi należącymi do różnych państw.

Po pierwsze, miałyby ona ułatwiać ogólny rozwój gospodarczy i umożliwiać przewyżczanie kryzysów ekonomicznych, wywołując tzw. efekt synergii¹², który zgodnie z założeniami teorii kosztów komparatywnych sprowadza się do tego, że współdziałanie i kooperacja przynosi w konsekwencji lepsze rezultaty niż suma działań oddzielnych.

Po drugie, współpraca transgraniczna umożliwiać ma także rozwiązywanie problemu "peryferyjności" regionów przygranicznych, przekształcając je w obszary rozwoju i intensywnej wymiany gospodarczej; niwelując dodatkowo różnice w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy nimi¹³.

Po trzecie, wskazuje się na rolę współpracy transgranicznej w przewyżczaniu zjawiska nietolerancji i uprzedzeń pomiędzy mieszkańcami sąsiadujących ze sobą obszarów przygranicznych, w tworzeniu warunków dla rozwoju osobistych kontaktów między nimi¹⁴.

Po czwarte, we współpracy transgranicznej widzi się także istotną formę uspołecznienia stosunków zewnętrznych państwa (czego nie należy mylić z uspołecznieniem polityki zagranicznej) poprzez włączanie zamieszkałej na obszarach przygranicznych części społeczeństwa oraz władz lokalnych i niepaństwowych korporacji publicznych w stosunki międzynarodowe.

Po piąte, zauważa się wreszcie, iż współpracę transgraniczną postrzegać należy jako składnik szerszego procesu integracji europejskiej, w który wpisuje się zarówno w zjawisko integracji ponadpaństwowej (Unia Europejska), regionalizacji, jak i właśnie współpracy transgranicznej¹⁵.

Przede wszystkim jednakże należy dostrzec praktyczny wymiar współpracy transgranicznej; jej istotę stanowi bowiem wspólne rozwiązywanie codziennych problemów przygranicznych społeczności lokalnych. Szczegółowa prezentacja dziedzin i pól współpracy transgranicznej przekracza ramy niniejszego opracowania. Warto jednakże zasygnalizować, iż spotykana w literaturze typologia wyróżnia w tym zakresie sześć podstawowych dziedzin (sektorów współpracy)¹⁶. Są to:

— ochrona środowiska i planowanie przestrzenne,

¹¹ Określanych w literaturze mianem "grup roboczych", "związków transgranicznych", czy też "euroregionów". Por. np.: *Handbook on transfrontier...*, s. 34. W. Mroczek, *Granica która łączy; Wspólnoty Europejskie nr 10 (50) 1995*, s. 30.

¹² *Handbook on Transfrontier...*, s. 7.

¹³ Por: *Międzynarodowa współpraca regionów*, Raport Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa 1997, s. 8.

¹⁴ R. Kuźniar, *Euroregion karpacki - przesłanki powstania, uwarunkowania współpracy*, Sprawy Międzynarodowe nr 3/1994, s. 80. W. Sz. Staszewski, *Prawne i społeczne aspekty ustanowienia i funkcjonowania polsko - niemieckich euroregionów*, Konferencja naukowa pt. *Demografia i społeczeństwo Ziem Zachodnich i Północnych 1945 - 1995. Próba bilansu*, Opole 30.10 - 01.12, 1995, s. 1.

¹⁵ R. Kuźniar, op. cit., s. 80.

¹⁶ *Handbook on transfrontier...*, s. 24 i n.

- transport zbiorowy, bezpieczeństwo i komunikacja (w tym - telekomunikacja),
- turystyka (m. in.: tworzenie wspólnych "produktów" turystycznych),
- opieka społeczna i ochrona zdrowia,
- edukacja, nauka i kultura.

Jako przykładowe formy aktywności transgranicznej wskazać warto te, które wymagają zaistnienia określonych podstaw instytucjonalnoprawnych. Chodzić tu może np.: o ustalenie zasad wzajemnej pomocy na wypadek katastrof i klęsk żywiołowych, ustanowienie (i ewentualnie - wspólny zarząd) transgranicznych obszarów przyrody chronionej (parków naturalnych i krajobrazowych, rezerwatów)¹⁷, harmonizacja (uzgadnianie) planów zagospodarowania przestrzennego, ustanawianie tzw.: "wspólnot taryfowych", "wspólnot eksploatacyjnych" w odniesieniu do transportu publicznego¹⁸, ustalanie zasad wzajemnej, transgranicznej pomocy służb pogotowia, straży pożarnej itp., współpraca w dziedzinie energetyki (a także dostaw wody czy gazu), porozumienia w sprawie dostępu do lecznictwa wychodzące poza zasadę terytorialności, w połączeniu z ustaleniem zasad redystrybucji kosztów leczenia¹⁹.

W odniesieniu do współpracy lokalnych jednostek terytorialnych, różnorodne formy aktywności transgranicznej przejawiać się zatem mogą we wspólnym rozwijaniu infrastruktury komunalnej - technicznej i społecznej²⁰. Współpraca w tym zakresie osiągnąć może tak wysoki stopień zaawansowania jak ustanowienie, prowadzenie i wspólna eksploatacja urządzeń komunalnych²¹ (prowadzenie usług publicznych).

Prowadzenie stałej, intensywnej współpracy transgranicznej pociąga za sobą potrzebę jej sformalizowania i oparcia na określonych podstawach instytucjonalnoprawnych. W miarę przechodzenia do realizacji zadań bardziej złożonych konieczne staje się koordynowanie wysiłków bądź w ramach jakiejś formalnie wyznaczonej struktury organizacyjnej bądź choćby poprzez ścisłe, instytucjonalne wyznaczenie ról uczestników współpracy - określenie ich wzajemnych praw i obowiązków²².

Praktyczny, instytucjonalny wymiar zaawansowanej współpracy transgranicznej przejawiać się będzie w nawiązywaniu przez władze i podmioty lokalne stosunków umownych, kontraktualnych z partnerami po drugiej stronie granicy. Trudno mówić o istnieniu w tym zakresie jakiejś jednej, uniwersalnej formuły. Jednakże, jednostki lokalne chcąc sformalizować podejmowaną współpracę ponadgraniczną mogą korzystać z wzorów i zarysów przygotowanych w ramach prac organizacji Rady Europy. Znalazły one wyraz w protokole załączonym do przywołanej wyżej konwencji madryc-

¹⁷ Ilustrację stanowić może kontrakt publicznoprawny (public-law contract) pomiędzy Landem Badenii-Wirtembergii a władzami publicznymi Rhinau dotyczący zarządu częścią lasów municypalnych leżących na terytorium RFN; *Transfrontier co-operation in Europe*, List of documents published, Strasbourg 1996, s. 10.

¹⁸ Por: próby uruchomienia jednolitej komunikacji miejskiej w miastach przygranicznych - Goerlitz-Zgorzelec, Frankfurt n. Odra-Słubice; *Międzynarodowa współpraca regionów -Raport...*, s. 98.

¹⁹ *Handbook on transfrontier...*, s. 6.

²⁰ Por. *Międzynarodowa współpraca regionów - Raport...*, s. 110.

²¹ *Handbook...*, s. 6.

²² Na temat przyczyn i form instytucjonalizacji stosunków społecznych por. np.: Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*. Warszawa 1980, s. 499.

kiej. Na podstawie ich treści można pokusić się o prezentację ogólnej typologii umownych stosunków transgranicznych. Pozwoli to zorientować się jakie formy instytucjonalnoprawne w ramach współpracy transgranicznej możliwe są do zastosowania w ogóle oraz co może stać się przedmiotem transgranicznych stosunków umownych.

Traktaty i konwencje Rady Europy składają się na porządek prawa europejskiego w szerszym znaczeniu²³. Konwencje odnoszące się do zagadnień współpracy transgranicznej²⁴, podobnie jak szereg innych aktów Rady Europy zmierzają do ujednoczenia, harmonizacji systemów prawnych państw członkowskich - w każdym bądź razie - co do najistotniejszych ich zasad (w interesującym nas przypadku; co do dopuszczalności współpracy transgranicznej, najważniejszych jej reguł czy podstawowych form), przyczyniając się w rezultacie do powstania "europejskiej przestrzeni prawnej"²⁵.

Najistotniejsza z nich, konwencja madrycka ma budowę dwuczłonową. Część pierwsza, "polityczna"²⁶ - jak ją się niekiedy określa, składa się z preambuły i 12 artykułów formułujących ogólne zasady w myśl których przebiegać ma współpraca transgraniczna, jej cele a także podstawowe dziedziny współpracy.

Konwencja definiuje, jak wspomniano, pojęcie współpracy transgranicznej, szeroko ujmując zarówno przedmiot jak i podmioty współpracy.

Jeśli chodzi o podmioty współpracy, określone w konwencji jako "wspólnoty i władze terytorialne", to w myśl art. 2 ust. 1 i 2 przez nie rozumieć jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa.

Z kolei co się tyczy zasad współpracy, to podstawowe znaczenie przypisać należy **zasadzie nienaruszalności (nieprzekraczalności) zakresu właściwości wspólnot i władz terytorialnych oraz zasadzie pierwszeństwa prawa wewnętrznego państwa w stosunku do umów zawieranych pomiędzy partnerami współpracy**²⁷.

Pomimo powyższego zauważyć należy, iż następstwem przystąpienia i ratyfikacji konwencji madryckiej może i powinna być dynamizacja przekształceń wewnętrznych poszczególnych ustawodawstw krajowych. Konwencja zobowiązuje bowiem Państwa-Sygnatariusze do wspierania współpracy transgranicznej i dążenia do rozwiązywania wszelkich, zakłócających ją problemów natury prawnej i administracyjnej - także poprzez stanowienie odpowiednich przepisów (por. art. 4). Tym bardziej, że konwencja określa

²³ W wąskim znaczeniu pojęciem tym obejmuje się tylko prawo Wspólnot Europejskich; por.: R. Szafarz, *Kultura prawa europejskiego na tle traktatów Rady Europy*, Studia Prawnicze z. 1/1997, s. 6.

²⁴ Oprócz omawianej tu konwencji madryckiej, do problematyki tej odnoszą się także w pewnym zakresie: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1983 r. (Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607) oraz przygotowywana Europejska Karta Samorządu Regionalnego (zob. tekst projektu w: Wspólnota nr 12 z dnia 22 marca 1997 i n.).

²⁵ Op. cit. s. 8.

²⁶ G. Grzelak, *Euroregion południowo-wschodniego Bałtyku - przesłanki organizacyjne związku transgranicznego*, Konferencja międzynarodowa pt. "Euroregion Jantar - wyzwanie i szansa", Malbork 28.02 - 01.03.1997.

²⁷ Art. 1 konwencji stanowi: "współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych w sposób określony przez prawo wewnętrzne", art. 3 ust. 4 natomiast: "porozumienia i uzgodnienia zostaną zawarte z poszanowaniem przewidzianych przez prawo wewnętrzne każdej z Umawiających się Stron właściwości w dziedzinie stosunków międzynarodowych i ogólnej polityki, jak również z poszanowaniem przepisów dotyczących kontroli i nadzoru, którym podlegają wspólnoty i władze terytorialne". Sformułowanie zasad za: W. S. Staszewski, *Prawne i społeczne aspekty ustanowienia i...*, s. 52.

jedynie ogólne zasady współpracy transgranicznej; z jej postanowień trudno byłoby wyprowadzić normy nadające się do bezpośredniego stosowania w ramach porządku prawa krajowego bez potrzeby zmiany lub ustanowienia precyzujących je aktów prawa wewnętrznego lub zawarcia odpowiednich porozumień na szczeblu międzypaństwowym.

Część drugą konwencji madryckiej stanowi załącznik zawierający wzory i zarysy porozumień, statutów i umów transgranicznych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 konwencji mają one jedynie charakter instruktażowy, nie posiadając mocy wiążącej²⁸. Pomimo odmiennego charakteru prawnego, załącznik stanowi integralną część konwencji. Zawarte w nim wzorce i zarysy składają się na modelowe propozycje w zakresie formalizacji i instytucjonalizacji współpracy transgranicznej. Wzorce i zarysy przeznaczone są do twórczego wykorzystania przez Państwa-Sygnatariuszy oraz istniejące w ich ramach podmioty subpaństwowe dla potrzeb dalszego kształtowania podstaw instytucjonalnoprawnych rozwijanej przez nie współpracy transgranicznej. Konwencja nie reguluje zagadnień związanych ze współpracą sformalizowaną w sposób szczegółowy. Zakres jej regulacji nie wyczerpuje także wszystkich możliwych jej form. Art. 3 ust. 3 stanowi wyraźnie, iż "nie wyklucza się aby Umawiające się Strony (...) zastosowały inne formy współpracy transgranicznej".

Przewidziane przez konwencję madrycką wzorce i zarysy odnoszą się do dwóch zasadniczych rodzajów porozumień, rozróżnianych według kryterium szczebla na którym mają zostać zawarte.

1. **Wzory porozumień międzypaństwowych** dotyczących współpracy transgranicznej.

Wspólną cechą poszczególnych ich typów, odznaczających się różnym stopniem szczegółowości regulacji jest to, że mają one spełniać jednocześnie dwie zasadnicze funkcje:

- precyzować ramy, formy i ograniczenia, dookreślając w ten sposób wedle swojej woli sferę swobodnej działalności transgranicznej podległych sobie podmiotów lokalnych i regionalnych,
- eliminować niepewności i rozwiązywać problemy prawne związane z wchodzeniem tychże podmiotów w transgraniczne stosunki umowne z partnerami należącymi do konkretnych państw sąsiednich.

Załącznik zawiera wzory pięciu typów porozumień międzypaństwowych których stopień szczegółowości oraz stopień jurydycznej formalizacji przewidzianych przez nie instrumentów współpracy odpowiada z grubsza zarysowanej wyżej typologii stosunków transgranicznych; od nieformalnych uzgodnień z wymianą informacji po różnorodne formy związane z zawieraniem umów i porozumień lokalnych pociągających za sobą powstanie precyzyjnych więzi prawnych.

Są to wzory następujące:

- 1) Wzór porozumienia międzypaństwowego o wspieraniu współpracy transgranicznej (oznaczone w systematyce załącznika jako porozumienie 1.1.),

Charakter tej części konwencji określa się czasem jako "techniczny", por: G. Grzelak ... Tj; Państwa-Sygnatariusze.

- 2) Wzór porozumienia międzypaństwowego o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych (1.2.),
- 3) Wzór porozumienia międzypaństwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych (1.3.),
- 4) Wzór porozumienia międzypaństwowego o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi (1.4.),
- 5) Wzór porozumienia międzypaństwowego o organach współpracy transgranicznej władz lokalnych (1.5.).

2. Wymienionym wyżej typom porozumień międzypaństwowych odpowiada z kolei sześć przewidzianych w załączniku zarysów **porozumień, statutów oraz umów zawieranych przez władze lokalne**³⁰.

Są to następujące zarysy:

- 1) Zarys porozumienia o utworzeniu grupy ds. uzgodnień między władzami lokalnymi (w systematyce zarysów jako porozumienie 2.1.),
- 2) Zarys porozumienia w sprawie koordynacji przy realizacji zadań transgranicznych o charakterze publicznym (2.2.),
- 3) Zarys porozumienia o utworzeniu transgranicznych stowarzyszeń prawa prywatnego (2.3.),
- 4) Zarys umowy (prawa prywatnego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych (2.4.),
- 5) Zarys umowy (prawa publicznego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych (2.5.),
- 6) Zarys porozumienia o utworzeniu organów współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi (2.6.).

Wydaje się, iż najwłaściwszą formą prezentacji zrekonstruowanych na podstawie powyższych wzorów i zarysów modeli współpracy transgranicznej, będzie analiza zarysu właściwej umowy lub porozumienia lokalnego w powiązaniu z odpowiadającym mu porozumieniem międzypaństwowym. Porozumienia międzypaństwowe są bowiem hierarchicznie i komplementarnie powiązane z odpowiednimi formami współpracy transgranicznej na szczeblu lokalnym w taki sposób, że tworzą dlań nie tylko ramy ale stanowią też podstawę prawną dla transgranicznej aktywności publicznych podmiotów subpaństwowych, szczególnie w sytuacji braku wyraźnych podstaw we właściwym ustawodawstwie krajowym. Porozumienia międzypaństwowe zawierają klauzule kompetencyjne upoważniające podmioty subpaństwowe do zawierania dalszych umów i porozumień na szczeblu lokalnym i regionalnym³¹.

Jak wskazuje się w Uwagach Wstępnych do wzorów dwu- lub wielostronnych porozumień międzypaństwowych, Państwa-Sygnatariusze konwencji mogą za ich pomocą między innymi:

³⁰ Wyszczególnione tu wzory i zarysy konstruuja formy prawne tzw. **lokalnej współpracy transgranicznej**, czyli "współpracy pomiędzy władzami lokalnymi dwóch lub więcej państw, których obszary przylegają do granic oddzielających te państwa lub między którymi występują sąsiedzkie problemy wymagające dla ich rozwiązania podjęcia takiej współpracy". Władze lokalne w tym ujęciu to "wszelkie władze realizujące zadania o charakterze publicznym znajdujące się na szczeblu niższym niż szczebel centralny państwa." M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna...*, s. 227.

³¹ Por.: A. Skrzydło, *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej*, Sprawy Międzynarodowe 1994 nr 3 s. 48. Tenże, *Transfrontier and ineregional co-operation in Poland - legal aspects, examples*, materiały konferencyjne, "Euroregion 'Jantar' - Wyzwanie i Szansa. Konferencja międzynarodowa", Malbork 28.02 - 01.03.1997. A także, *Handbook on transfrontier...*, s. 17.

- legalizować; potwierdzać zgodność z prawem poszczególnych form współpracy i zachęcać do nich władze lokalne,
- dokonywać zmian przepisów prawnych lub ich wykładni jeśli utrudniałyby one współpracę transgraniczną³²,
- określać formy i warunki działania instytucji i organów nadzoru i kontroli,
- rozstrzygać, mogące rodzić problemy wątpliwości natury prawnej m.in.: poprzez wskazanie mającego zastosowanie prawa czy określenie właściwości sądów.

Wybór prawa lub sądu właściwego bądź ustanowienie odpowiednich procedur concyliacyjnych lub arbitrażowych na wypadek sporów zaistniałych na tle porozumień czy umów szczebla lokalnego mogą też władze państwowe pozostawić właściwym podmiotom lokalnym nawiązującym ze sobą stosunki za ich pomocą.

Na ramy współpracy transgranicznej wyznaczane porozumieniem między państwowym powinny się zatem złożyć przede wszystkim odpowiednie normy kompetencyjne oraz postanowienia o charakterze norm kolizyjnych.

Poszczególnym władzom państwowym pozostawia się swobodę decyzji co do wyboru poszczególnych typów porozumień międzypaństwowych, które tworzyć będą ramy współpracy pomiędzy podległymi im podmiotami lokalnymi. Wybór ten, w istotnej mierze determinowany będzie poziomem regulacji zagadnień transgranicznych w danym ustawodawstwie wewnętrznym. Państwa-Sygnatariusze wykorzystać mogą jedno, kilka, a nawet wszystkie wzory porozumień jednocześnie lub kolejno.

Dwa pierwsze typy porozumień międzypaństwowych należą do wyłącznej właściwości władz państwowych i jako takie nie mają swoich odpowiedników na szczeblu lokalnym.

Porozumienie międzypaństwowe o **wspieraniu współpracy transgranicznej** (1.1.) zawierać będzie przede wszystkim postanowienia ogólne o charakterze zasadniczym. Skutek jego zawarcia polegał będzie na swego rodzaju "oczyszczeniu przedpola" dla nawiązywania współpracy w formach bardziej skonkretyzowanych. Treść stanowić będzie ogólna deklaracja intencji i woli politycznej rozwijania współpracy transgranicznej. Porozumienie wzorcowe zawiera także deklarację Państw-Stron, że władze lokalne i regionalne uczestniczące we współpracy transgranicznej korzystać będą z takich samych ułatwień i takiej samej ochrony jak w przypadku współpracy międzypaństwowej (art. 4). Zobowiązują się także do przeglądu własnego ustawodawstwa wewnętrznego w celu przedłożenia propozycji zmian przepisów, które mogłyby zakłócać współpracę transgraniczną. Zadanie takie zlecić mogą wspólnie wskazanym organom, komisjom lub instytucjom (art. 5).

Na mocy **porozumienia międzypaństwowego o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych** Państwa-Strony powołać mogą wspólną komisję mieszaną - mającą charakter międzyrządowy, dodatkowo z udziałem przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych. Zadaniem komisji,

³² Dotyczy państw których ustawodawstwo konstytucyjne przyjmuje zasadę bezpośredniej skuteczności umów międzynarodowych w porządku prawa wewnętrznego - przyp. aut.

a także tworzonych dla niej pomocniczo komitetów regionalnych, ma być rozpatrywanie spraw dotyczących uzgodnień transgranicznych (art. 1 porozumienia wzorcowego). Dotyczyć mogą one przykładowo; wypracowywanie programów rozwoju współpracy transgranicznej, utrzymywanie kontaktów z właściwymi organami administracji centralnej, przedkładanie im swoich zaleceń a także projektów zawarcia porozumień międzypaństwowych (art. 7). Do zadań komisji oraz współpracujących z nią komitetów regionalnych należy także utrzymywanie kontaktów z powstałymi na szczeblu regionalnym i lokalnym transgranicznymi instytucjami, związkami oraz innymi podmiotami prawa publicznego lub prywatnego, między innymi w celu przekazywania ich propozycji i postulatów na szczebel rządowy (art. 8).

Treść i przedmiot zaprezentowanych wyżej porozumień ma charakter stosunkowo ogólny i deklaracyjny. Porozumienia te same w sobie nie prowadzą jeszcze do formalizacji współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym, w szczególności - nie tworzą podstaw dla ich prawnej instytucjonalizacji.

Pozostałe wzory porozumień międzypaństwowych natomiast, statuują podstawy i wytyczają ramy prawne dla porozumień i umów zawieranych pomiędzy wspólnotami i władzami terytorialnymi.

System porozumień, umów i statutów szczebla lokalnego odpowiada poszczególnym stopniom rozwoju lokalnej współpracy przygranicznej, korespondując z systemem porozumień międzypaństwowych.

Zaznaczyć przy tym należy, że zależnie od stanu ustawodawstwa wewnętrznego porozumienia bądź umowy lokalne wymagały będą uprzedniego zawarcia porozumień międzypaństwowych, ale też zastosowane mogą być bezpośrednio, bez takiej konieczności.

Wzór porozumienia międzypaństwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych (1.3.) powinien być rozpatrywany w powiązaniu z zarysem **porozumienia o utworzeniu grupy ds. uzgodnień pomiędzy władzami lokalnymi** (2.1.). Celem zawarcia takich porozumień byłoby ustanowienie stałych procedur wymiany informacji i konsultacji pomiędzy władzami lokalnymi (por: art. 1 wzorcowego porozumienia międzypaństwowego). Porozumienie międzypaństwowe zawierać będzie klauzulę zastrzegającą, że działalność grup prowadzona będzie z poszanowaniem zakresu odpowiedzialności ich członków oraz w żadnym przypadku nie będzie pociągać za sobą **przenoszenia** kompetencji (art. 3). Z kolei odpowiednie porozumienie lokalne powinno zawierać specyfikację dziedzin, w których strony zobowiązują się do wzajemnej wymiany informacji, konsultacji i uzgodnień w jej ramach. Uczestniczące w grupie władze zobowiązują się dalej do przekazywania jej wszelkich informacji związanych z realizacją celów oraz konsultowania decyzji i działań podejmowanych w wymienionych wyżej dziedzinach (art. 1 zarysu porozumienia lokalnego). Problemem nierozstrzygniętym w konwencji pozostaje kwestia charakteru tak określonych zobowiązań. Wydaje się jednak, iż nie będą to zobowiązania prawnie egzekwowalne a jedynie swego rodzaju *gentleman's agreements*³³.

³³ A. Skrzydło, *Euroregiony z udziałem...*, s. 46. Por. też: M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna...*, s. 229.

Grupa ds. uzgodnień działa na podstawie uzgodnionego przez jej członków regulaminu. Formy oddziaływania na realizację uzgodnień w sprawach co do których osiągnięto porozumienie ograniczają się do przekazywania odpowiednim władzom lokalnym (lub ewentualnie - innym podmiotom) niewiążących zaleceń (art. 3). Relacje transgraniczne nawiązywane w ramach grupy ds. uzgodnień nie mają zatem charakteru relacji prawnych.

Dodatkowo, art. 4 wzorcowego porozumienia międzypaństwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych, dla stworzenia podstaw prawnych i ułatwienia działalności grupy ds. uzgodnień, przewiduje możliwość powołania stowarzyszeń zrzeszających podmioty lokalne. Zastrzega się, że stowarzyszenia takie tworzyć będą władze lokalne w ramach przysługujących im uprawnień wynikających z prawa wewnętrznego³⁴.

Ponadto, zakłada się także, że w niektórych przypadkach władze lokalne jednego państwa mogą uczestniczyć w stowarzyszeniach prawa prywatnego lub publicznego innego państwa na zasadach jakie są przewidziane dla uczestnictwa tych władz lokalnych w analogicznych stowarzyszeniach państwa rodzimego. Stowarzyszenia takie powstawałyby na podstawie odpowiednich przepisów prawa jednego z państw zaangażowanych we współpracę transgraniczną. Rozwiązanie powyższe umożliwiłoby podmiotom lokalnym współpracującym w ramach grupy ds. uzgodnień uzyskanie jednolitej reprezentacji wyposażonej w osobowość prawną.

Możliwość uczestnictwa podmiotów publicznych jednego państwa w stowarzyszeniach tworzonych na podstawie obcego prawa publicznego lub prywatnego oceniana być powinna z punktu widzenia obu relevantnych systemów prawnych. Nawet w przypadku ogólnej dopuszczalności takiego rozwiązania właściwe porozumienie międzypaństwowe zawierać powinno klauzule określające, stosownie do okoliczności, możliwe odstępstwa od warunków, zezwoleń czy też innych wymogów formalnych związanych z przynależnością państwową członków danego stowarzyszenia.

Poza tym, stowarzyszenia takie (a zatem i ich członkowie) poddane zostają w całości przepisom właściwego ustawodawstwa krajowego.

Odpowiednie **porozumienie lokalne o utworzeniu stowarzyszenia transgranicznego** (na szczeblu lokalnym konwencja madrycka odnosi się jedynie do stowarzyszeń prawa prywatnego - zarys porozumienia 2.3.)³⁵ zawierać powinno statut ze wskazaniem formy prawnej stowarzyszenia, względnie wskazujący mające mieć zastosowanie przepisy prawa wewnętrznego, jego cele oraz środki pozostające do jego dyspozycji, organy a także zakres zobowiązań jego członków wobec osób trzecich.

Międzypaństwowe porozumienie o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych (1.3.) może także stanowić podstawę i wyznaczać ramy prawne dla

³⁴ Taki właśnie model przyjęła większość tzw. euroregionów z udziałem podmiotów polskich. Partnerami w ramach grupy ds. uzgodnień (określa się ją tu także jako Radę Euroregionu) są powołane specjalnie w celu prowadzenia współpracy transgranicznej paralelnie istniejące po obu stronach granicy stowarzyszenia lub komunalne związki celowe. To one delegują swoich przedstawicieli w skład grupy. Por.: *Wykaz regionów współpracy transgranicznej z udziałem polskich władz i samorządów terytorialnych*, Wydział Współpracy Transgranicznej DIE, Warszawa 1997.

³⁵ Stowarzyszenia prawa publicznego, a więc takie których funkcję stanowiąc ma m.in.: wykonywanie przekazanych im zadań publicznych omówione zostaną, zgodnie z systematyką konwencji w dalszej części opracowania, łącznie z zagadnieniem transgranicznych związków komunalnych.

lokalnych porozumień w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym (zarys porozumienia 2.2.). Porozumienie takie, zmierzające w kierunku realizacji jednolitego rozwoju regionów przygranicznych przewidywałoby ustanowienie, w ramach opisanych wyżej grup ds. uzgodnień (grup roboczych czy euroregionów), sformalizowanych procedur konsultacyjnych i koordynacyjnych. Podobnie jak w przypadku porozumienia 2.1., powinno ono zawierać uszczegółowienie dziedzin, które objęte będą procedurami konsultacyjnymi i koordynacyjnymi a także dokonywać odpowiedniej delimitacji, precyzując te części terytorium państwowego na których będzie ono obowiązywać (art. 2 zarysu).

Wśród środków umożliwiających realizację celów porozumienia wzorcowy art. 3 wymienia przyjęcie przez strony następujących zobowiązań:

- zobowiązanie do poddania się postępowaniu konsultacyjnemu przed podjęciem decyzji dotyczących przedsięwzięć mieszczących się w zakresie przedmiotowym objętym porozumieniem,
- zobowiązanie do podejmowania w ramach i na terytorium ich właściwości działań niezbędnych dla realizacji celów porozumienia,
- zobowiązanie zaniechania wszystkiego co byłoby sprzeczne z celami porozumienia.

Wydaje się, iż przyjęcie i właściwe wywiązywanie się, w szczególności z dwóch ostatnich zobowiązań mogłoby spowodować uzyskanie przez wspólną transgraniczną strukturę (grupę ds. uzgodnień, grupę roboczą, organy euroregionu) pośredniego wpływu na kształt i kierunki stanowienia prawa miejscowego przez zrzeszone w niej władze lokalne.

Wzorcowy zarys omawianego tu porozumienia lokalnego przewiduje dwie procedury na wypadek niewywiązywania się ze wskazanych wyżej zobowiązań.

Zgodnie z procedurą koncyliacyjną, każdy członek grupy ds. uzgodnień (lub strona porozumienia) może zwrócić się do grupy lub bezpośrednio do drugiej strony jeśli nieprzestrzega ona postanowień porozumienia:

- nieprzeprowadzając wymaganych konsultacji,
- podejmując działania niezgodne z porozumieniem,
- niepodejmując działań niezbędnych realizacji jego celów.

W przypadku nieosiągnięcia porozumienia każda ze stron zwrócić się może do powołanej celem sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem zobowiązań komisji koncyliacyjnej (art. 5).

Procedura arbitrażowa przewiduje utworzenie specjalnej instancji nadzorującej, złożonej w równej liczbie z rzeczoznawców delegowanych przez obie strony oraz uzgodnionego uprzednio rzeczoznawcy z głosem rozstrzygającym. Instancja nadzorująca, pod przewodnictwem superarbitra wydaje i publikuje opinie stwierdzające fakt przestrzegania bądź nieprzestrzegania wynikających z porozumienia zobowiązań (art. 6).

Wciąż jednak, zarówno werdykty komisji koncyliacyjnej jak i opinie - rezultat arbitrażu - wydają się mieć charakter niewiążący (a przede wszystkim - nieegzekwowalny) i pozostawać bez mocy prawnej dla stron. Wydaje się, że ostateczną możliwą reakcją na nieprzestrzeganie zobowiązań

pozostaje odstąpienie od porozumienia. W przypadku zawarcia omawianego tu porozumienia w ramach wielostronnej grupy ds. uzgodnień a także w ramach stowarzyszenia transgranicznego pojawia się pytanie o możliwe zastosowanie w tym zakresie sankcji organizacyjnych - z usunięciem z grona członków włącznie. Treść zarysów porozumień zaproponowanych przez konwencję madrycką nie rozstrzyga tych wątpliwości. Na tle konwencji i na obecnym etapie rozwoju relacji transgranicznych nierozstrzygnięte pozostaje także zagadnienie dopuszczalności drogi sądowej po wyczerpaniu trybu arbitrażowego.

Kolejne **porozumienie międzypaństwowe; o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi** (wzór porozumienia 1.4.), stanowić może podstawę i tworzyć ramy prawne dla zaawansowanej co do stopnia formalizacji współpracy - tak w postaci **umów prawa prywatnego o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych** (zarys 2.4.), jak i w formie analogicznych **umów prawa publicznego** (zarys 2.5.).

We wzorcowym porozumieniu międzypaństwowym stronom umowy lokalnej pozostawia się wybór prawa, które znaleźć ma zastosowanie w odniesieniu do ich umowy. Wybór dotyczyć będzie prywatnego lub publicznego prawa kontraktowego jednego ze współpracujących państw. Porozumienie międzypaństwowe zezwalać może także, stosownie do potrzeb i możliwości na pewne odstępowstwa od niektórych postanowień wybranego prawa (art. 3). W przypadku nieskorzystania przez podmioty lokalne z prawa wyboru, wzór porozumienia międzypaństwowego przewiduje, że właściwe stanie się prawo państwa tej ze stron, która zgodnie z treścią umowy lokalnej zająć się powinna realizacją największego świadczenia rzeczowego albo też tej ze stron, na której ciąży największe zobowiązania finansowe (tenże art. 3).

W związku z tym, że przedmiotem publicznoprawnej umowy lokalnej stać się może przekazanie jednej ze stron wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej należących do właściwości drugiej, szczególnie znaczenie przypisać należy klauzuli przewidzianej w art. 3 ust. 4 wzorcowego porozumienia międzypaństwowego. Mianowicie; osoby podlegające właściwości władz lokalnych zawierających umowę zachowują wobec nich wszelkie środki prawne, które przysługiwałyby im gdyby władze te nadal były zobowiązane do realizacji odnośnych zadań publicznych (dostaw lub świadczeń). Z kolei władzom lokalnym przysługuje prawo do roszczenia regresowego wobec partnera, który zobowiązał się do ich przejęcia.

Na wypadek sporu, sądem właściwym ma być sąd określony przez prawo zostało wskazane jako właściwe dla potrzeb danej umowy. Omawiane tu umowy mogą także zawierać, odpowiednio do woli stron, klauzule arbitrażowe. Także w tym przypadku, podmioty określone w konwencji jako "użytkownik", "strona trzecia", zachowują istniejące środki prawne wobec władz lokalnych państwa do którego przynależą. Na władzach tych ciąży także obowiązek podjęcia działań wobec kontrahenta nie wywiązującego się z umowy (art. 5 wzorcowego porozumienia międzypaństwowego).

Odnośne porozumienie międzypaństwowe zawiera także klauzulę zobowiązującą władze nadrzędne w stosunku umawiających się podmiotów lo-

kalnych do podejmowania wszelkich leżących w ich mocy działań celem natychmiastowego wykonania postanowień sądowych, bez względu na to, w którym z państw znajduje się siedziba sądu który je wydał.

W ramach transgranicznych stosunków umownych, umowy prywatnoprawne stanowiłyby dla władz lokalnych instrument właściwy dla nawiązywania stosunków sprzedaży, najmu, przy dostawach towarów i świadczeń nie mających charakteru użyteczności publicznej. Władze lokalne nie działałyby w tym przypadku w sferze swego władztwa publicznego, wchodziłyby w stosunki typu gospodarczego i komercyjnego w ramach przysługującego im *dominium* (gestii), działając tak jak jakiegokolwiek osoby fizyczne lub prawne prawa prywatnego³⁶. Potencjalna możliwość prowadzenia współpracy transgranicznej za pomocą umów prywatnoprawnych determinowana będzie przez wewnętrzne przepisy poszczególnych państw określające dopuszczalność i zakres swobody uczestnictwa lokalnych władz publicznych w stosunkach typu gospodarczego i komercyjnego³⁷.

Zarys umowy publicznoprawnej o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych (2.5.) tworzy wzór dla umów, których przedmiot stanowią mają "świadczenia lub czynności publiczne", a w każdym razie świadczenia lub czynności traktowane jako "publiczne" przez odnośne przepisy wewnętrzne danego państwa (usługi publiczne). Umowa publicznoprawna dotyczyć może w szczególności utworzenia lub objęcia zarządu nad majątkiem lub świadczeniem publicznym jednej z władz lokalnych, doprowadzając do przejścia części leżących w zakresie jej właściwości kompetencji "materialnych" przez kontrahenta³⁸. Przedmiotem umowy publicznoprawnej może być także pomoc finansowa³⁹.

Wykorzystanie umów przenoszących wykonywanie niektórych zadań publicznych na partnera zagranicznego pociąga za sobą konieczność rozstrzygnięcia szeregu problemów prawnych. Ponadto nie wszystkie ustawodawstwa krajowe przewidują takie rozwiązanie. Dlatego też szczególną rolę będzie miało w tym przypadku zawarcie odpowiedniego porozumienia międzypaństwowego; wyraźnie dopuszczającego możliwość wykorzystania umów publicznoprawnych i precyzującego warunki ich zastosowania w stosunkach transgranicznych. Także właściwa umowa lokalna powinna w dostatecznie precyzyjny sposób rozstrzygać problem odpowiedzialności i ryzyka związanego z wykonywaniem przekazanych zadań publicznych. Strony powinny także, podobnie jak w przypadku umów prywatnoprawnych wskazać

³⁶ Por.: W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, Państwo i Prawo nr 6 1996, s. 52.

³⁷ Polski ustawodawca swobodę taką ograniczył do minimum, co na tle ustawodawstw większości krajów europejskich jawi się jako rozwiązanie skrajne. Por. na ten temat np.: Z. Leoński, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny R.P.*, Warszawa 1994, s. 126.

³⁸ Oczywista jest tu analogia do znanej formy kooperacji podmiotów lokalnych jednego państwa - porozumień komunalnych czy międzygminnych (por.: art. 74 - 75 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), które w polskiej literaturze przedmiotu zaliczane są do szerszej kategorii porozumień administracyjnych. Por. np.: J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 207.

³⁹ Np.: przy realizacji inwestycji z zakresu ochrony środowiska których finalizacją bezpośrednio zainteresowany jest także podmiot udzielający pomocy.

właściwe prawo krajowe lub te z jego postanowień, które znajdują zastosowanie w tym zakresie.

Najciekawsze rozwiązanie instytucjonalnoprawne w zakresie form współpracy ponadgranicznej przewidziano we wzorcowym **porozumieniu międzypaństwowym o organach współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi** (wzór 1.5.) wraz z komplementarnym **zarysem porozumienia lokalnego** (zarys 2.6.).

Zakłada się wstępnie, że prawo krajowe niektórych przynajmniej państw dopuszcza możliwość uczestnictwa władz lokalnych i innych podmiotów prawa publicznego w publicznoprawnych stowarzyszeniach i związkach władz lokalnych tworzonych na terytorium i na podstawie prawa wewnętrznego państwa sąsiedniego w celach, które prawo rodzime pozwala realizować w ramach takich właśnie stowarzyszeń lub związków w tym; w celu wspólnego wykonywania usług publicznych⁴⁰.

Zgodnie z właściwym porozumieniem międzypaństwowym, transgraniczne związki lub stowarzyszenia (ZRZESZENIA TRANSGRANICZNE), w granicach zdeterminowanych kompetencjami swoich członków byłyby uprawnione do prowadzenia działalności statutowej na terytorium każdego z państw-stron porozumienia (art. 2). Działalność ta obejmować mogłaby powoływanie i prowadzenie instytucji użyteczności publicznej⁴¹.

Ta forma współpracy transgranicznej przewiduje zatem powołanie podmiotu, którego osobowość prawna oceniana byłaby z punktu widzenia prawa wewnętrznego państwa, w którym zlokalizowano jego siedzibę. Dodatkowo, mamy tu do czynienia z rozszerzeniem podmiotowym skuteczności właściwego prawa krajowego - także w stosunku do zagranicznych osób publicznoprawnych - w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne w związku z ich uczestnictwem w zrzeszeniu publicznoprawnym utworzonym i funkcjonującym w oparciu o to prawo. Z drugiej strony, związki i porozumienia transgraniczne tworzone na podstawie przepisów jednego z ustawodawstw krajowych, podlegają także przepisom prawa państwa sąsiedniego, w stopniu w jakim to wynika z faktu prowadzenia działalności statutowej na jego terytorium. Właściwe porozumienie międzypaństwowe wskazywać może dopuszczalne odstępstwa w tym zakresie (art. 2). Porozumienie międzypaństwowe powinno także zobowiązywać odpowiednie władze Państw-Stron do udzielenia wszelkich zezwoleń niezbędnych dla wypełniania zadań statutowych zrzeszenia transgranicznego na ich terytorium, z zastrzeżeniem wymogów porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 5). Zasadę sformułowaną w powyższym artykule określić można jako zasadę traktowania krajowego, zgodnie z którą władze państwa-strony porozumienia traktować

⁴⁰ Analogię w ramach prawa polskiego stanowią tzw. związki komunalne (celowe związki gmin) powoływane w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych - art. 8 ust. 1 oraz art. 64 - 73a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Możliwość wykorzystania przewidzianych w ustawie o samorządzie terytorialnym publicznoprawnych form współdziałania międzygminnego (w postaci związków i porozumień komunalnych) dla potrzeb współpracy transgranicznej budzi poważne wątpliwości. W obecnym stanie prawnym uzasadniony wydaje się być pogląd, iż są to formy niedostępne dla gmin zagranicznych. Przepisy art. 64 - 73 oraz 74 - 75 ustawy o samorządzie terytorialnym w sposób wyraźny odnoszą się wyłącznie do gmin polskich. Por.: n.t. temat S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, Państwo i Prawo z. 10 1997, s. 66.

⁴¹ Uwagi Wstępne do zarysu porozumienia lokalnego.

powinny związki i stowarzyszenia transgraniczne w sposób analogiczny (z uwzględnieniem jedynie niezbędnych modyfikacji) jak własne, jednolicie krajowe formy i struktury współpracy ponadgminnej (związki komunalne czy międzygminne, stowarzyszenia gmin).

Art. 8 wzorcowego porozumienia międzypaństwowego stanowi, iż stowarzyszenie lub związek, z tytułu zadań publicznych, których wykonywanie przejął od swych członków odpowiada także wobec użytkowników i osób trzecich. W oparciu o ten sam artykuł 8, sformułować można kolejną zasadę odnoszącą się do współpracy w formie wspólnych, transgranicznych organów. W myśl reguły, którą określić można by umownie jako zasadę nienaruszalności praw osób trzecich, osoby te zachowują wobec swoich władz lokalnych (które przekazały wykonywanie należących do ich właściwości zadań publicznych na rzecz zrzeszenia transgranicznego) wszelkie przysługujące im dotychczas względem nich środki prawne ("skargi i zażalenia"). Zaskarżonym władzom lokalnym przysługuje w tym zakresie roszczenie regresowe wobec stowarzyszenia lub związku.

Właściwe porozumienie międzypaństwowe regulować powinno także zagadnienie uprawnień kontrolnych i nadzorczych w stosunku do działalności zrzeszenia transgranicznego. Rozwiązanie modelowe zaproponowane w konwencji przewiduje, że uprawnienia te przysługiwać powinny organom właściwym tego z państw, na terytorium którego umiejscowiono siedzibę związku lub stowarzyszenia, a więc państwa którego przepisy stanowią zasadniczą podstawę jego utworzenia i funkcjonowania. Konsekwentnie; środki i formy wynikać będą z prawa wewnętrznego tego państwa (art. 7 ust. 1).

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych form współpracy, procedury rozstrzygania sporów powstałych na tle porozumienia lokalnego o wspólnych organach transgranicznych, przewidywać mogą różne rodzaje postępowań polubownych, łącznie z wyznaczeniem właściwych instytucji arbitrażowych.

W sporach pomiędzy stowarzyszeniem lub związkiem transgranicznym a jego członkami, a także w sporach między samymi członkami, właściwe być powinny - w przypadku nieosiągnięcia ugody - władze administracyjne lub sądy państwa na terytorium którego zlokalizowano jego siedzibę (art. 9). Właściwe porozumienie międzypaństwowe zobowiązywać powinno ponadto państwa-strony do respektowania i zapewnienia egzekucji na ich terytorium odnośnych orzeczeń i decyzji (art. 9 ust. 3).

Podsumowując; współpracę transgraniczną na szczeblu lokalnym i regionalnym w jej praktycznym wymiarze, przedstawić można jako sieć relacji pomiędzy wspólnotami i władzami lokalnymi i regionalnymi różnych państw. Niekoniecznie muszą mieć one charakter prawnie wiążący; przybierać mogą postać relacji niesformalizowanych i niestałych (*ad hoc*). W płaszczyźnie instytucjonalnej, współpraca transgranicznej będzie przybierać postać sieci relacji sformalizowanych (sproceduralizowanych) w tym; prawnie wiążących - tworzących podstawy, ramy i instrumenty rozwiązywania problemów przygranicznych.

Sieć lokalnych i regionalnych relacji i powiązań transgranicznych (umów oraz porozumień powołujących wspólne struktury i organy) stanowi element

infrastruktury instytucjonalnej, rozumianej tu jako ogół norm i sposobów zachowań (zasad regulujących stosunki między podmiotami) oraz organizacji i struktur o znaczeniu wykraczającym poza granice jednego państwa⁴².

Na podstawie konwencji madryckiej, w zakresie form instytucjonalizacji stosunków transgranicznych zrekonstruować można dwa modele podstawowe.

Model A zakładający oparcie relacji na instytucjach prawa prywatnego, w ramach których we współpracy transgranicznej uczestniczyć mogą obok władz i podmiotów publicznoprawnych także osoby fizyczne i prawne niepubliczne.

Model B opierający relacje transgraniczne na instytucjach prawa publicznego.

W innym ujęciu, w ramach form instytucjonalnoprawnych współpracy transgranicznej wyróżnić można płaszczyznę **pionową** (pionowe formy współpracy) oraz **poziomą** (poziome formy współpracy).

W pierwszym przypadku, przedmiotem stosunków umownych będzie przede wszystkim powoływanie wspólnych struktur, instytucji i organów (konsultacyjnych, koordynacyjnych oraz zrzeczeń transgranicznych), czyli ujmując ogólnie - tworzenie wspólnych jednostek organizacyjnych, wyposażonych w osobowość prawną lub też cechy tej pozbawionych.

W przypadku drugim, współpraca transgraniczna polegać będzie na nawiązywaniu ścisłych relacji prawnych na podstawie umów, które określić można mianem sektorowych⁴³, czyli umów o kooperacji w precyzyjnie określonych dziedzinach. Poziome formy współpracy sprowadzają się zatem do dokonywania czynności prawnych pomiędzy podmiotami współpracy bez powoływania odrębnych struktur czy organów.

Zaproponowane wyżej dwa kryteria systematyzacji prawnych relacji transgranicznych krzyżują się ze sobą. Zarówno porozumienia powołujące wspólne struktury jak i umowy sektorowe mogą opierać się tak na podstawach prywatno- jak również - publicznoprawnych. Relacje poziome (umowy sektorowe) istnieć i rozwijać się mogą zarówno bez nawiązywania relacji pionowych jak i też w ramach i z inspiracji powołanych wspólnie struktur i organów.

Pionowe, strukturalne formy współpracy transgranicznej określa się często zbiorczo mianem **euroregionów**⁴⁴. Pojęcie euroregionu ma zakres znaczeniowy węższy w stosunku do pojęcia współpracy transgranicznej, stanowiąc jej formę zinstytucjonalizowaną w postaci transgranicznej struktury organizacyjnej⁴⁵. Transgraniczne struktury organizacyjne (euroregiony) powoływane być mogą i funkcjonować zarówno w oparciu o przepisy

⁴² Por.: M. Ratajczak, *Europejska infrastruktura instytucjonalna*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* z. 4/1996, s. 165 i n.

⁴³ Por.: *Handbook on transfrontier...*, s. 23.

⁴⁴ Tym zbiorczym pojęciem określa się różnego rodzaju sformalizowane struktury współpracy pomiędzy regionalnymi lub lokalnymi podmiotami władzy, ewentualnie z udziałem partnerów gospodarczych i organizacji społecznych. Typowy schemat organizacyjny zakłada istnienie quasi-parlamentarnej zgromadzenia jako organu stanowiącego, zarządu, tematycznych grup roboczych oraz sekretariatu jako organu wykonawczego i administracyjnego. *LACE Guide. Practical guide to cross-border cooperation, Glossary of terms*, Gronau 1996.

⁴⁵ Euroregion określałby także jako szczególną formę regionu transgranicznego wyodrębnioną na podstawie kryterium formalizacji istniejących na jego obszarze ponadgranicznych struktur. T. Borys, Z. Panasiwicz, *Panorama...*, s. 13.

prawa prywatnego jak i publicznego⁴⁶. Do powoływania struktur euroregionalnych odnoszą się zawarte w konwencji madryckiej zarzys porozumień lokalnych 2.1. (o utworzeniu grupy ds. uzgodnień lokalnych) oraz 2.2. (w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym) a także zarzys porozumienia 2.3. (o utworzeniu stowarzyszenia transgranicznego). Ukształtowane na ich podstawie euroregiony posiadać będą wyłącznie kompetencje natury konsultacyjno-koordynacyjnej⁴⁷. W przypadku zaistnienia woli nadania strukturze euroregionalnej osobowości prawnej czy nawet powierzenia jej spraw z zakresu administracji publicznej partnerzy współpracy skorzystać mogą z zarzys porozumienia o organach współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi (2.6.), którego zawarcie z reguły opierać się musi na odpowiedniej normie kompetencyjnej właściwego porozumienia międzypaństwowego.

Charakter prawny umów i porozumień zawartych dla rozwinięcia poszczególnych form współpracy transgranicznej nie jest w praktyce łatwy do określenia. W szczególności nie jest łatwo przesądzić, które z umownych relacji transgranicznych będą miały charakter prawnie wiążący, ustanawiając pomiędzy partnerami współpracy stosunki prawne zawierające wzajemne, egzekwowalne prawa i obowiązki.

Dlatego też, badania nad charakterem prawnym umownych relacji transgranicznych prowadzone być powinny nie tylko na płaszczyźnie dogmatycznej (analiza właściwych regulacji prawnomiędzynarodowych i krajowych), lecz także na płaszczyźnie funkcjonalnej obejmując lokalne, transgraniczne umowy, porozumienia oraz statuty i regulaminy organizacji transgranicznych⁴⁸. Przeprowadzenie tak zakreślonego programu badań

⁴⁶ Przykładem organizacji (euroregionu) w ramach, której współpracę transgraniczną zinstytucjonalizowano na podstawie norm prywatnoprawnych może być powstały w 1977 r. niemiecko-holenderski **Ems-Dollart Region**. Tworzą go dwie (niemiecka i holenderska) równoległe istniejące osoby prawne. Po niemieckiej stronie jest to stowarzyszenie zarejestrowane (*einegetranger Verein e.V.*), które jest jednocześnie członkiem holenderskiej fundacji *Stichting Ems Dollart Regio*. Podobnie organizacja francusko-niemieckiego euroregionu **Wspólnota Interesów CIMAB** przybrała formę stowarzyszenia zarejestrowanego na podstawie niemieckiego kodeksu handlowego. R. Kusiak, *Współpraca regionów i gmin o zasięgu przekraczającym granice państwowe*. Samorząd Terytorialny nr 7 - 8/1996, s. 138.

Rozwiązania publicznoprawne przyjęto w przypadku niemiecko-holenderskiego **EUREGIO**. Po obu stronach granicy powstały bliźniacze organizacje zrzeszające wyłącznie jednostki samorządowe; niemiecka wspólnota komunalna oraz dwa holenderskie tzw. związki robocze powołane na podstawie przepisów wewnętrznego prawa publicznego poszczególnych państw. Członkowie euroregionu (osoby prawa publicznego) przyjęły jednobrzmiące statuty, na podstawie których funkcjonowały wspólne organy **EUREGIO**. R. Kusiak, *Współpraca regionów...*, s. 138. Obecnie na podstawie niemiecko-holenderskiego międzypaństwowego porozumienia o współpracy transgranicznej z 1991 r., **EUREGIO** wyposażony został w jednolitą osobowość prawną. Por.: M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna...*, s. 230.

⁴⁷ Taki właśnie, konsultacyjno-koordynacyjny charakter mają polskie euroregiony. Tworzą je ze strony polskiej związki celowe lub stowarzyszenia gmin, posiadające osobowość prawną ocenianą według publicznego prawa polskiego, które na mocy porozumienia zawartego z równoległe istniejącą strukturą zagraniczną (której osobowość prawną oceniana jest według odpowiednich przepisów prawa obcego) powołują wspólne organy stanowiące (Radę Euroregionu, Radę Związku) oraz inne organy statutowe (Prezydium, Sekretariat, grupy bądź komisje robocze, ew. komisje rewizyjne). Euroregiony z udziałem polskich podmiotów nie posiadają zatem jednolitej osobowości prawnej, a ich organy nie przejmują żadnych kompetencji swoich członków. Por. T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama...*, s. 49 i n., jak również zamieszczone tam statuty, porozumienia i regulaminy (aneksy 14 - 29) s. 460 i n.

⁴⁸ W Polsce zawarto jak dotąd 23 umowy o współpracy na szczeblu regionalnym (z województwem po stronie polskiej) i około 440 na poziomie lokalnym. Nie wszystkie z nich to porozumienia międzyjednostkami przygranicznymi. Istnieje także lub znajduje się w fazie powoływania 10 struktur euroregionalnych oraz 7 stowarzyszeń i związków transgranicznych. Dane za: *Transgraniczna współpraca polskich regionów-Raport...*, s. 92 i n., oraz: *Wykaz regionów współpracy transgranicznej z udziałem polskich władz i samorządów terytorialnych*. Wydział współpracy transgranicznej D.I.E., Warszawa 1997.

empirycznych pozwoliłoby na konfrontację regulacji prawnych (zawierających modele i potencjalne formy do wykorzystania) z rozwiązaniami szczegółowymi przyjmowanymi w praktyce współpracy.

Trzeba podkreślić, że to wola stron danej umowy czy porozumienia decyduje o tym czy partnerzy zamierzają ukształtować wzajemne relacje w ramach wiążącego stosunku prawnego. Nie zawsze zastosowana przez strony porozumienia czy umowy terminologia (np.: tytuł umowy) bądź kontekst pozwala na jednoznaczną kwalifikację.

Wydaje się mimo to możliwe sformułowanie pewnych ogólnych kryteriów klasyfikowania umów i porozumień lokalnych jako prawnie wiążących lub pozbawionych atrybutu prawnej doniosłości.

1. Po pierwsze; im bardziej ogólne cele deklarują strony tym mniejsze prawdopodobieństwo, że zawierana przez nie umowa czy porozumienie zawierać będzie wiążące i egzekwowalne wzajemne prawa i obowiązki. Porozumienia takie będą miały najczęściej czysto deklaracyjny charakter.

2. Taki sam status przyznać należy wszelkim porozumieniom zawierającym między osobistościami politycznymi (merami, prezydentami, przewodniczącymi rad czy zarządów) na płaszczyźnie personalnej. Trudno z nich wywnioskować istnienie prawdziwych zobowiązań prawnych odnoszących się do samych korporacji terytorialnych⁴⁹.

3. Samo istnienie odpowiednio nawet konkretnych wzajemnych uprawnień czy obowiązków nie wskazuje jeszcze jednoznacznie na wolę stron związania się umową w taki sposób, że mogłaby się ona stać źródłem wzajemnych roszczeń. Rozstrzygające znaczenie w tym zakresie należy przyznać takim kryteriom jak:

- przewidziany w porozumieniu czy umowie wybór prawa właściwego; zawarcie w nich klauzuli wskazującej na konkretny porządek prawa przedmiotowego rządzącego danym stosunkiem umownym⁵⁰,
- uregulowanie lub wskazanie procedur oraz określenie organów właściwych w zakresie wiążącego dla stron rozstrzygania sporów wynikłych na tle umowy czy porozumienia.

CONTRACTUAL RELATIONS BETWEEN SUB-STATE
SUBJECTS OF PUBLIC POWER BELONGING
TO DIFFERENT STATES
(TRANSBOUNDARY CO-OPERATION)

S u m m a r y

In first part of his article the author characterizes particular types of transboundary relations and their modelled stages of development; he proposes to adopt a differentiation between functional and structural aspects of such a co-operation.

⁴⁹ Por.: Ch. Ricq, *Handbook on transfrontier...*, s. 38.

⁵⁰ Na temat pojęcia i elementów statuujących stosunek prawny por. np.: Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 1973, s. 133 i n.

When presenting a catalogue of tasks to be fulfilled thanks, among others, to such an useful tool, the author presents us also fundamental typology of fields and domains of co-operation after their particular objects. He indicates these among them which can engender a necessity of establishing some definite institutional foundation.

Second part of the article is devoted to a characteristic of mutual relations between different kinds of contracts and transboundary agreements - according to the criterion of level where they are meant to be concluded. Later on particular schemes of models are discussed - starting from these which make it possible to formalize or to subject to procedures all transboundary relations (without however transforming them into bounding legal relationship) and ending with those which could contain legally executable mutual rights and duties.

Part three of the article is a tentative to obtain modelled systematization of institutional and juridical forms of transboundary co-operation. Apart of fundamental systematization based on criterion of adherence of the legal norms (which make the foundation of institutionalization) to the sphere of public law or to the sphere of private law - the author proposes to identify as well vertical and horizontal forms of co-operation.

The paper offers also a proposition to elaborate some preliminary definition of criteria to qualify contracts and other local agreements as legally bounding or as being deprived of the attribute of legal validity.