

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013

„Analiza uwarunkowań prawnych polskiego obszaru projektu na potrzeby implementacji Strategii zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza oraz utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej na pograniczu polsko-czeskim, z siedzibą statutową w Rzeczypospolitej Polskiej”

Analiza sporządzona na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego

Artur Barczewski | Wojciech Bujko | Marcin Krzymuski | Wojciech Lisiewicz | Mariusz Motyka-Mojkowski | Przemysław Szejna

redakcja: Marcin Krzymuski

2013

Przegląd treści

Uwagi wstępne	1
Cel sporządzenia opinii	1
Zastrzeżenia	1
Część 1. Analiza umów międzynarodowych, porozumień o współpracy oraz zewnętrznych i wewnętrznych regulacji prawnych pod kątem organizacji i funkcjonowania EUWT z siedzibą statutową w Rzeczypospolitej Polskiej	2
I. Analiza prawna organizacji i funkcjonowania EUWT jako podmiotu na styku praw wspólnotowego i krajowego (polskiego)	2
II. Analiza uregulowań dotyczących stosunków prawa pracy w odniesieniu do pracowników czeskich zatrudnionych w EUWT z siedzibą statutową w Rzeczypospolitej Polskiej oraz identyfikacja ewentualnych barier w powyższym zakresie.....	11
III. Analiza uregulowań prawnych dotyczących udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do zasad funkcjonowania EUWT	22
IV. EUWT z o.o. - efektywne wykonywanie zadań a problematyka odpowiedzialności za zobowiązania	33
V. Analiza uregulowań prawnych dotyczących prawa podatkowego, prawa finansowego oraz kwestii własności w odniesieniu do działalności EUWT z siedzibą statutową w RP.....	39
Część 2. Analiza prawna kompetencji na szczeblu lokalnym i regionalnym podmiotów po polskiej stronie granicy w odniesieniu do założeń Strategii zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza	62
I. Podstawy prawne realizacji zadań regionalnych województwa samorządowego i ich charakter.....	62
II. Ustrojowe kompetencje organu wykonawczego oraz sejmiku województwa; domniemanie właściwości zarządu województwa.	63
III. Charakter prawny strategii województwa jako podstawy realizacji zadań publicznych (regionalnych)	64
IV. Kompetencje samorządu województwa w badanych dziedzinach	65
V. Podstawy działania stowarzyszeń i ich charakter prawny.....	93
VI. Cele (zadania) stowarzyszeń i ich realizacja przez organy	93
VII. Szczególny charakter prawny Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Glacensis oraz Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregion Nysa	94
VIII. Cele statutowe Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Glacensis	95
Część 3. Analiza prawna zagrożeń i korzyści oraz porównanie wartości dodanej tworzonego EUWT w stosunku do dotychczasowej formy współpracy prowadzonej przez badane podmioty z partnerami projektu po stronie czeskiej	103
I. Dotychczasowe formy współpracy badanych podmiotów polskich z partnerami z Republiki Czeskiej	103
II. Korzyści płynące z zastosowania formy prawnej EUWT	104

III. Zagrożenia płynące z przyjęcia formy prawnej EUWT	106
Część 4. Streszczenie analizy	107
Bibliografia	109
Wykaz najważniejszych skrótów	112

Spis treści

Uwagi wstępne	1
Cel sporządzenia opinii	1
Zastrzeżenia	1
Część 1. Analiza umów międzynarodowych, porozumień o współpracy oraz zewnętrznych i wewnętrznych regulacji prawnych pod kątem organizacji i funkcjonowania EUWT z siedzibą statutową w Rzeczypospolitej Polskiej	2
I. Analiza prawna organizacji i funkcjonowania EUWT jako podmiotu na styku praw wspólnotowego i krajowego (polskiego)	2
A. Ogólne informacje o EUWT	2
B. Źródła prawa o EUWT	2
C. Analiza charakteru prawnego EUWT	3
1. Osobowość prawna	3
2. Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych	4
a) Zdolność prawna	4
b) Zdolność do czynności prawnych	5
4. Odesłanie do przepisów o stowarzyszeniach	5
5. Wnioski	5
D. Struktura organizacyjna EUWT	5
E. Inne formy kooperacji transgranicznej	6
1. Konwencje Rady Europy	6
a) Konwencja Ramowa z 1980 r.	6
c) Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) z 1985 r.	7
2. Polsko-czeskie porozumienie bilateralne z 1994 r.	7
3. Prawo Unii Europejskiej	8
a) Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych	8
b) Spółka europejska (SE)	8
c) Spółdzielnia europejska (SCE)	8
4. Prawo krajowe	9
a) Spółki prawa krajowego (polskiego)	9
b) Porozumienia komunalne i związki celowe	9
5. Euroregiony	9
II. Analiza uregulowań dotyczących stosunków prawa pracy w odniesieniu do pracowników czeskich zatrudnionych w EUWT z siedzibą statutową w Rzeczypospolitej Polskiej oraz identyfikacja ewentualnych barier w powyższym zakresie	11

A. Uwagi wstępne	11
B. Zatrudnianie pracowników przez EUWT z siedzibą w Polsce	11
1. Uwagi wstępne	11
2. Prawo właściwe dla indywidualnych umów o pracę	11
3. Ubezpieczenia społeczne pracowników czeskich zatrudnionych w Polsce	12
a) Obszary koordynacji	13
b) Zasady i skutki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	13
c) Szczególne zasady dotyczące pracowników przygranicznych	14
(1) Świadczenia chorobowe i świadczenia z tytułu wypadków przy pracy	14
(2) Świadczenia dla bezrobotnych	14
4. Konsekwencje podatkowo-prawne dla pracowników zatrudnionych przez EUWT	15
a) Dochody z pracy najemnej	15
b) Wynagrodzenia dyrektorów	15
c) Wykonywanie funkcji publicznych	16
5. Status pracowników samorządowych	16
6. Ograniczenie wynagrodzeń pracowników niektórych organów EUWT tzw. ustawą kominową	17
7. Inne konsekwencje zatrudnienia pracownika z Czech w Polsce	17
C. Zatrudnienie przez EUWT w filii w Czechach	17
1. Prawo właściwe dla stosunku pracy	17
2. Ubezpieczenia społeczne	18
3. Prawo podatkowe	18
D. Oddelegowanie pracowników do pracy dla i w EUWT	18
1. Pojęcie „oddelegowania”	18
2. Podstawa prawna oddelegowania pracownika czeskiego do pracy w Polsce	19
3. Warunki skutecznego oddelegowania do pracy w Polsce	19
4. Konsekwencje dla stosunku pracy	19
5. Konsekwencje dla ubezpieczeń społecznych	19
6. Konsekwencje podatkowo-prawne dla pracowników oddelegowanych	20
7. Inne aspekty prawne związane z oddelegowaniem pracownika czeskiego do pracy w Polsce	20
E. Wykonywanie pracy jednocześnie w Polsce i w Czechach	20
F. Wnioski	21
III. Analiza uregulowań prawnych dotyczących udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do zasad funkcjonowania EUWT	22
A. Uwagi wstępne	22
B. Przesłanki stosowania p.z.p.	22
1. Zakres podmiotowy	22

a) EUWT Nowe Sudety z o.o.	22
b) Filie i oddziały EUWT Nowe Sudety z o.o. poza granicami RP	23
2. Zakres przedmiotowy	24
C. Zasady udzielania zamówień przez EUWT	24
1. Zasady ogólne	24
a) Język postępowania	24
b) Język umowy	25
c) Dokumentacja wykonawcy	25
d) Dopuszczalność prowadzenia postępowania w języku obcym	25
2. Przebieg postępowania o udzielenie zamówienia	26
a) Wartość zamówienia przekraczająca tzw. „progi unijne”	26
b) Wartość zamówienia poniżej tzw. „progów unijnych”	26
c) Wartość zamówienia poniżej 14.000 euro	28
(1) Zamówienia nietransgraniczne	28
(2) Zamówienia transgraniczne	29
D. Ugrupowanie jako uczestnik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego	29
E. Swoboda umów a wytyczne państwa rejestracji	30
1. Zamówienia publiczne o wartości powyżej 14.000 euro	31
2. Zamówienia publiczne o wartości poniżej 14.000 euro	31
F. Nowa regulacja – projekt dyrektywy	31
IV. EUWT z o.o. - efektywne wykonywanie zadań a problematyka odpowiedzialności za zobowiązania	33
A. Odpowiedzialność EUWT	33
1. Odpowiedzialność cywilnoprawna	33
a) Prawo właściwe dla odpowiedzialności cywilnoprawnej	33
b) Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa ugrupowania	34
c) Jurysdykcja krajowa	35
2. Odpowiedzialność karnoprawna Ugrupowania	35
3. Odpowiedzialność administracyjna Ugrupowania	35
B. Odpowiedzialność członków EUWT	36
1. Ograniczona odpowiedzialność polskich członków EUWT	36
2. Ograniczenie odpowiedzialności innych członków EUWT (EUWT z o.o.)	36
C. Odpowiedzialność za zobowiązania a efektywne wykonywanie zadań przez EUWT	37
1. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej i ochrony prawnej	37
2. Wybór prawa właściwego i sądów właściwych	37
3. Opracowanie przez EUWT własnych OWU	37
4. Skutki ograniczenia odpowiedzialności Ugrupowania dla efektywnego wykonywania zadań	38

V. Analiza uregulowań prawnych dotyczących prawa podatkowego, prawa finansowego oraz kwestii własności w odniesieniu do działalności EUWT z siedzibą statutową w RP..... 39

A. Prawo podatkowe	39
1. Uwagi ogólne	39
2. Numer identyfikacji podatkowej	39
a) Działalność w Polsce	39
b) Działalność w Czechach	39
3. Podatek dochodowy od osób prawnych	40
a) Działalność w Polsce	40
(1) Przedmiot opodatkowania	40
(2) Zwolnienia podmiotowe	41
(a) Jednostki budżetowe (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.p.)	41
(b) Przedsiębiorstwa międzynarodowe i inne jednostki gospodarcze (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.p.d.o.p.)	41
(c) Jednostki samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p.)	41
(3) Zwolnienia przedmiotowe.....	41
(a) Dochody przeznaczone na cel statutowy (art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p.)	41
(b) Dochody związków jednostek samorządu terytorialnego (art. 17 ust. 1 pkt 4g u.p.d.o.p.)	44
(c) Dotacje, subwencje, dopłaty i inne nieodpłatne świadczenia (art. 17 ust. 1 pkt 21 u.p.d.o.p.)	44
(d) Dochody uzyskane od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych (art. 17 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.p.)	45
(e) Dotacje otrzymane z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p.).....	45
(f) Środki finansowe otrzymane przez uczestnika projektu (art. 17 ust. 1 pkt 53 u.p.d.o.p.)	45
b) Działalność w Czechach	46
(1) Umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania PL-CZ.....	46
(a) Zakres zastosowania.....	46
(b) Definicje um.u.p.o.....	46
(c) Relevantne źródła dochodów	47
i. Zyski przedsiębiorstw (art. 7 um.u.p.o.).....	48
ii. Przeniesienie własności majątku (art. 13 um.u.p.o.).....	49
iii. Funkcje publiczne (art. 18 um.u.p.o.)	49
(d) Metoda unikania podwójnego opodatkowania.....	49
(2) Pierwszeństwo stosowania um.u.p.o. wobec środków jednostronnych	50
4. Podatek od nieruchomości.....	50
a) Podatek od nieruchomości w Polsce	50
(1) Zakres podmiotowy.....	50
(2) Zakres przedmiotowy	51
(3) Wyłączenie	51
(4) Wysokość podatku	52
b) Podatek od nieruchomości w Czechach	52

5. Podatek od towarów i usług.....	52
a) Podatek VAT w Polsce	52
(1) Zakres podmiotowy.....	52
(2) Zakres przedmiotowy	52
(3) Podstawa opodatkowania	53
(4) Zwolnienia.....	54
(5) Transakcje transgraniczne	54
b) Podatek VAT w Czechach	54
6. Indywidualna interpretacja podatkowa	54
B. Prawo finansowe	55
1. Regulacje prawne	55
a) Rozporządzenie i Ustawa o EUWT	55
b) Konwencja i Statut Ugrupowania	55
2. Podmioty uprawnione do przeprowadzania kontroli	56
a) Kontrola przeprowadzana przez izby obrachunkowe.....	56
b) Kontrola przeprowadzana przez NIK.....	56
c) Kontrola przeprowadzana przez organy Republiki Czeskiej.....	57
d) Kontrola funduszy unijnych	57
3. Stosowanie ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do Ugrupowania	57
a) Uwagi wstępne	57
b) EUWT jako inna osoba prawna w rozumieniu u.f.p.	57
c) Wniosek	59
C. Prawo własności	59
1. Uwagi wstępne.....	59
2. Własność ruchomości	59
a) Nabywanie i zbywanie własności rzeczy ruchomych	59
b) Stosunki prawnorzeczowe w zdarzeniach transgranicznych.....	60
3. Własność nieruchomości	60
a) Zagadnienia kolizyjnoprawne	60
b) Nabywanie nieruchomości przez EUWT.....	60
c) Zbywanie nieruchomości przez EUWT.....	61
4. Prawo własności intelektualnej.....	61
Część 2. Analiza prawna kompetencji na szczeblu lokalnym i regionalnym podmiotów po polskiej stronie granicy w odniesieniu do założeń Strategii zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza	62
I. Podstawy prawne realizacji zadań regionalnych województwa samorządowego i ich charakter.....	62
II. Ustrojowe kompetencje organu wykonawczego oraz sejmiku województwa; domniemanie właściwości zarządu województwa.	63

III. Charakter prawny strategii województwa jako podstawy realizacji zadań publicznych (regionalnych)64

IV. Kompetencje samorządu województwa w badanych dziedzinach 65

A. Turystyka i czas wolny	65
1) Podróże i turystyka.....	65
2) Zabytki, kultura, sport i czas wolny	66
B. Infrastruktura i środowisko	67
1) Infrastruktura transportowa	67
2) Usługi transportowe.....	68
3) Środowisko.....	68
C. Konkurencyjność	69
1) Rozwój przedsiębiorczości z naciskiem na innowacje	69
2) Badania naukowe i rozwój	71
3) System edukacji	72
4) Rynek pracy.....	72
D. Usługi publiczne i partnerstwo.....	73
1) Służba zdrowia	73
2) Usługi społeczne	74
E. Administracja publiczna - kompetencje, możliwości międzynarodowej współpracy podmiotów publicznych.....	75
Tabela. Kompetencje województwa	77

V. Podstawy działania stowarzyszeń i ich charakter prawny..... 93

VI. Cele (zadania) stowarzyszeń i ich realizacja przez organy..... 93

VII. Szczególny charakter prawny Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Glacensis oraz Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregion Nysa..... 94

VIII. Cele statutowe Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Glacensis 95

Tabela. Szczegółowa analiza prawna kompetencji Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu GLACENSIS96

Tabela. Szczegółowa analiza prawna kompetencji Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa100

Część 3. Analiza prawna zagrożeń i korzyści oraz porównanie wartości dodanej tworzonego EUWT w stosunku do dotychczasowej formy współpracy prowadzonej przez badane podmioty z partnerami projektu po stronie czeskiej 103

I. Dotychczasowe formy współpracy badanych podmiotów polskich z partnerami z Republiki Czeskiej103

II. Korzyści płynące z zastosowania formy prawnej EUWT 104

1. EUWT jako generator nowej jakości współpracy transgranicznej (warstwa polityczna)104
2. EUWT jako podmiot prawny współpracy transgranicznej (warstwa prawno-organizacyjna)104

III. Zagrożenia płynące z przyjęcia formy prawnej EUWT 106

Część 4. Streszczenie analizy	107
Bibliografia	109
Wykaz najważniejszych skrótów	112

Uwagi wstępne

Cel sporządzenia opinii

Opinia została sporządzona na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego na podstawie umowy z 7.11.2013 r. w ramach projektu pt. "Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza". Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013.

Celem niniejszej opinii jest przedstawienie najważniejszych zagadnień prawnych związanych z funkcjonowaniem Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnych (EUWT).

Zastrzeżenia

Z uwagi na określony w zapytaniu ofertowym z 9.10.2013 r. zakres problematyki opinia dotyczy wyłącznie zagadnień wskazanych w zapytaniu ofertowym. Przedmiotem analizy są więc wyłącznie wskazane w zapytaniu zakresy, tj.:

- kompetencje na szczeblu lokalnym i regionalnym podmiotów po polskiej stronie granicy w odniesieniu do założeń Strategii zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza,
- umowy międzynarodowe, porozumienia o współpracy oraz zewnętrzne i wewnętrzne regulacje prawne pod kątem organizacji i funkcjonowania EUWT z siedzibą statutową w Rzeczypospolitej Polskiej,
- zagrożenia i korzyści oraz porównanie wartości dodanej tworzonego EUWT w stosunku do dotychczasowej formy współpracy prowadzonej przez badane podmioty z partnerami projektu po stronie czeskiej.

Przedmiotem analizy są wyłącznie przepisy prawa unijnego oraz polskiego związane z tworzeniem i funkcjonowaniem EUWT w polskiej przestrzeni prawnej. Z uwagi na zakres udzielonego zlecenia przepisy prawa Republiki Czeskiej nie są przedmiotem niniejszej analizy. Jeżeli udzielenie odpowiedzi na postawione w zamówieniu pytanie wymagałoby sięgnięcia do przepisów prawa czeskiego, zostało to wyraźnie zaznaczone.

W zakresie prawa UE uwzględniono zarówno aktualny stan prawny jak i – o ile miało to znaczenie – projektowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.7.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania¹.

W opinii uwzględniono stan prawny na 7.12.2013 r.

¹ KOM(2011)610 final w wersji Rezolucji Ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z 20.11.2013 r. (P7_TA-PROV(2013)0487).

Część 1.

Analiza umów międzynarodowych, porozumień o współpracy oraz zewnętrznych i wewnętrznych regulacji prawnych pod kątem organizacji i funkcjonowania EUWT z siedzibą statutową w Rzeczypospolitej Polskiej

* * *

I. Analiza prawna organizacji i funkcjonowania EUWT jako podmiotu na styku praw wspólnotowego i krajowego (polskiego)

(opracował Marcin Krzymuski)

A. Ogólne informacje o EUWT

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jest osobą prawną powołaną do ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej podmiotów publicznych z co najmniej dwóch krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Pod pojęciem współpracy terytorialnej rozporządzenie rozumie zarówno współpracę transgraniczną jak i współpracę transnarodową i międzyregionalną. Ułatwianie współpracy terytorialnej przy pomocy EUWT polega na zmniejszeniu istotnych trudności napotykanym podczas realizacji działań z nią związanych, zaś upowszechnianie ma służyć zwiększeniu liczby działań związanych ze współpracą terytorialną.

Wyłącznym celem działalności EUWT jest wzmacnianie spójności ekonomicznej i społecznej (art. 1 ust. 2 rozp. o EUWT). Oznacza to, iż każde zadanie, jakie ma realizować Ugrupowanie, ma przyczyniać się do polepszenia warunków w poszczególnych regionach oraz wyrównywania różnic w celu wspierania rozwoju Unii jako całości (por. art. 174 t.f.UE²).

B. Źródła prawa o EUWT

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jest całkowicie nową formą prawną dedykowaną (transgranicznej) współpracy podmiotów publicznych. Zostało uregulowane w rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) z 5.7.2006 r.³ Aktualnie prowadzone są prace nad reformą rozporządzenia o EUWT.⁴

Przepisy rozp. o EUWT zostały skonkretyzowane na płaszczyźnie polskiego prawa wewnętrznego w

² Dz. Urz. Nr C 326 z 26.10.2012 r., s. 47 i nast. (dalej jako t.f.UE).

³ Dz. Urz. Nr L 210 z 31.7.2006 r., s. 19 i nast. (dalej jako rozp. o EUWT).

⁴ Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.7.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (KOM(2011) 610 wersja ostateczna). Wniosek ten został przez Komisję poprawiony w dokumencie z 14.3.2012 r. (KOM(2011) 610 final/2= 2011/0272 (COD)). Ostatnie zmiany zaproponował Parlament Europejski w dniu 20.11.2013 w dokumencie nr A7-0309/2013.

ustawie z 7.11.2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej⁵. Przepisy wykonawcze do tejże ustawy zawiera rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 17.6. 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej⁶. Na podstawie art. 3 u.e.u.w.t. uzupełniająca zastosowanie znajduje ustawa z 7.4.1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach⁷.

Republika Czeska przyjęła natomiast przepisy wykonawcze w postaci ustawy z 7.5.2009 (nr 154/2009) nowelizującej ustawę w sprawie wspomaganie rozwoju regionalnego⁸. Przepisy wykonawcze o EUWT znajdują się ponadto w art. 18a i nast. ustawy 248/2000⁹.

C. Analiza charakteru prawnego EUWT

1. Osobowość prawna

EUWT jest osobą prawną (art. 1 ust. 3 rozp. o EUWT).

Nadanie EUWT osobowości prawnej jest jednym z kluczowych postanowień rozp. o EUWT. Po raz pierwszy bowiem instrument współpracy transgranicznej może być podmiotem niezależnym pod względem prawnym od swoich członków (takiego statusu nie posiada np. Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych (EUIG), które jest traktowane jako ułomna osoba prawna w rozumieniu art. 33¹ KC¹⁰).

EUWT jest osobą prawną prawa europejskiego¹¹. Gdyby w przepisie art. 1 ust. 3 rozp. o EUWT chodziło tylko o wskazanie, że EUWT jest osobą prawną prawa krajowego, nie byłoby potrzebne zapewnianie Ugrupowaniu zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych¹². Oznacza to, że prawo krajowe określa wyłącznie skutki działania EUWT jako osoby prawnej¹³. Nie determinuje natomiast samego charakteru prawnego Ugrupowania. Deklaracja zawarta w art. 1 ust. 3 rozp. o EUWT ma bowiem służyć przede wszystkim jednolitemu traktowaniu EUWT we wszystkich krajach jako osoby prawnej, a więc podmiotu zdolnego do samodzielnego działania ze skutkiem dla siebie i będącego podmiotem praw i obowiązków, podobnie jak inne osoby prawne. O tej szczególnej formie EUWT jako osoby prawnej prawa europejskiego świadczy również fakt, iż prawodawca unijny posłużył się przy wprowadzaniu EUWT rozporządzeniem a nie dyrektywą. Gdyby zamierzano dokonać jedynie

⁵ Dz.U. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm. (dalej zwana ust. o EUWT).

⁶ Dz.U. Nr 105, poz. 875.

⁷ T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

⁸ Zákon, kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon ze dne 29. června 2000 o podpoře regionálního rozvoje.

¹⁰ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

¹¹ *Grupa Europejskich Studiów Politycznych*, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, 2007, s. 82; *W. Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit [w:] P. Bußjäger, A. Gamper, E. Happacher, J. Woelk (red.), Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wiedeń 2011, s. 46 - 71 (51 i 66); natomiast Pechstein i Deja (*M. Pechstein, M. Deja*, Was ist und wie funktioniert ein EVTZ?, *Europarecht* 3/2011, s. 357 – 383 (364-365)) wychodzą raczej z założenia, iż to zagadnienie nie wymaga ostatecznego rozstrzygnięcia.

¹² *W. Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit [w:] P. Bußjäger, A. Gamper, E. Happacher, J. Woelk (red.), Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wiedeń 2011, s. 46 - 71 (51).

¹³ *W. Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit [w:] P. Bußjäger, A. Gamper, E. Happacher, J. Woelk (red.), Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wiedeń 2011, s. 46 - 71 (66).

harmonizacji krajowych form współpracy transgranicznej zastosowano by dyrektywę. Tymczasem obowiązujące bezpośrednio we wszystkich krajach UE rozporządzenie pozwala na wprowadzenie jednolitej formy prawnej bez obaw o jej zniekształcenie, co mogłoby mieć miejsce, gdyby państwa miały swobodę w implementacji, jak ma to miejsce w przypadku dyrektyw unijnych. Jako że działanie EUWT jest z natury rzeczy transgraniczne, konieczne jest, by w każdym kraju ugrupowanie było traktowane w ten sam sposób. Osiągnięcie tego skutku zapewnia wyłącznie użycie obowiązującego bezpośrednio we wszystkich krajach UE i mającego pierwszeństwo przed prawem krajowym rozporządzenia (art. 288 t.f.UE). Trzeba także stwierdzić, że EUWT spełniają kryteria przewidziane dla osób prawnych prawa europejskiego, które wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.¹⁴

Powyższe stwierdzenia mają istotne skutki. Uznanie Ugrupowań za osoby prawne prawa europejskiego ma decydujące znaczenie dla możliwości przeniesienia siedziby statutowej EUWT z jednego kraju do drugiego. Ponadto będzie miało to wpływ na rozstrzygnięcie ewentualnych konfliktów postanowień prawa krajowego z przepisami rozp. o EUWT oraz konwencją i statutem Ugrupowania. W tym pierwszym przypadku bowiem przeniesienie siedziby statutowej nie wymagałoby (oprócz stosownych zmian w konwencji i statucie) uprzedniej likwidacji EUWT w dotychczasowym państwie siedziby. Natomiast w drugiej z naszkicowanych sytuacji rozstrzygająca byłaby hierarchia wg kolejności zaprezentowanej w art. 2 ust. 1 zd. 1 rozp. o EUWT. Oznaczałoby to, że konwencja i statut Ugrupowania mają charakter nadrzędny wobec prawa krajowego.

EUWT na tym tle jednoznacznie spełnia również kryteria osoby prawnej prawa publicznego – tzn. w zakresie statusu członków¹⁵, charakteru powierzonych zadań¹⁶ oraz źródła majątku¹⁷.

2. Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych

EUWT posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych (art. 1 ust. 4 rozp. o EUWT). Chodzi tu o "najszerszą zdolność, jaka może być przyznana osobom prawnym na mocy prawa krajowego danego państwa członkowskiego". W każdym kraju członkowskim EUWT ma być więc traktowany jak "pełna" osoba prawna.

a) Zdolność prawna

Zdolność prawna to możliwość bycia (stania się) podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego¹⁸. Jest to więc taki status, z którym związana jest prawna możliwość nabywania praw i obowiązków w obrocie prawnym. EUWT może więc nabywać prawa „dla siebie” i być samoistnym zobowiązanym. Łączy się to z niezależnością (prawną) od członków. W obrocie prawnym podmiotem nabywającym uprawnienia i wchodzącym w zobowiązania jest więc wyłącznie EUWT a nie jego członkowie. Konsekwencją tego jest więc m.in. odpowiedzialność EUWT za własne zobowiązania (art. 12 rozp. o EUWT).

Nabycie osobowości prawnej przez EUWT następuje w dniu rejestracji lub publikacji, zależnie od tego, która z nich nastąpi wcześniej (art. 5 ust. 1 zd. 2 rozp. o EUWT). Polska u.e.u.w.t. precyzuje to

¹⁴ ETS, wyrok z 2.5.2006 r. – spr. C-436/03 *Parlament Europejski/Rada Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2006, s. I-3733.

¹⁵ Por. M. Pazdan w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1-449*¹⁰. Tom I, Warszawa 2013, art. 33 nb. 9-10.

¹⁶ S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, Przegląd Sejmowy nr 2/1999, s. 85.

¹⁷ J. Frąckowiak [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego*. Tom 1, 2012, s. 1170, Nb 109; P. Sobolewski [w:] K. Osajda (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013, art. 33 nb. 5.

¹⁸ Por. Zb. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011, nb. 327.

postanowienie w ten sposób, iż ugrupowania z siedzibą w Polsce nabywają osobowość prawną z dniem wpisania do rejestru (art. 8 ust. 2 u.e.u.w.t.).

Z posiadaniem zdolności prawnej wiąże się także możliwość powołania się przez ugrupowania np. na instytucje służące ochronie osób prawnych. W sytuacji, gdy EUWT ma siedzibę statutową w Polsce i jest wobec tego taktowane jak polska osoba prawna (art. 2 ust. 1 zd. 2 rozp. o EUWT), ugrupowanie może powołać się np. na przepisy o ochronie dóbr osobistych (art. 43 KC). W związku z tym ugrupowanie takie może żądać – na podstawie art. 43 KC w zw. z art. 23 i 24 KC – ochrony swojego dobrego imienia (*good will*) i reputacji¹⁹, swojej nazwy²⁰, nietykalności pomieszczeń, tajemnicy korespondencji i pewnej sfery prywatności²¹.

b) Zdolność do czynności prawnych

Zdolność do czynności prawnych to możliwość dokonywania ważnych i skutecznych czynności prawnych we własnym imieniu.²² Zgodnie z rozporządzeniem EUWT ma mieć w każdym kraju członkowskim zdolność do czynności prawnych w najszerszym wymiarze, jaki jest przyznawany osobom prawnym na mocy prawa krajowego. Dla EUWT z siedzibą w Polsce oznacza to konieczność odwołania się do przepisów ogólnych, w tym wypadku art. 38 KC. Zgodnie z nim osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Z art. 10 rozp. o EUWT wynika, iż organami EUWT są (co najmniej) zgromadzenie członków i dyrektor. Organem reprezentującym i dokonującym czynności prawnych ze skutkiem dla EUWT jest dyrektor EUWT (art. 10 ust. 1 lit. b) rozp. o EUWT; więcej o organach EUWT poniżej²³).

4. Odesłanie do przepisów o stowarzyszeniach

Art. 3 u.e.u.w.t. nakazuje stosowanie do EUWT odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach. Nie oznacza to jednak, że EUWT jest stowarzyszeniem²⁴. EUWT należy tylko traktować *jak* stowarzyszenie. Oznacza to więc, że w kwestiach nie uregulowanych w rozp. o EUWT oraz u.e.u.w.t., np. podatkowych czy związanych z udzielaniem zamówień publicznych, ugrupowania mające siedzibę w Polsce będą traktowane jak inne stowarzyszenia.

5. Wnioski

EUWT jest więc osobą prawną prawa europejskiego. Przysługująca mu osobowość ma charakter publicznoprawny. EUWT z siedzibą w Polsce posiada zdolność prawną, którą nabywa z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez Ministra Spraw Zagranicznych. Skuteczne czynności prawne EUWT podejmuje przez swoje organy.

D. Struktura organizacyjna EUWT

Art. 10 rozp. o EUWT przewiduje obligatoryjnie dwa organy w strukturze EUWT: zgromadzenie i dyrektora. Zgromadzenie składa się z przedstawicieli członków EUWT. Dyrektor reprezentuje EUWT i

¹⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 14.11.1986 r., sygn. II CR 295/86, opubl. w OSN z 1988 r. nr 2-3, poz. 40.

²⁰ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 26.3.2002 r., sygn. III CKN 777/00, opubl. w OSN z 2003 r. nr 3, poz. 40)

²¹ *Zb. Radwański, A. Olejniczak*, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2011, nb. 416.

²² por. *M. Pazdan* [w:] M. Safjan (red.), System prawa prywatnego. Tom 1, Warszawa 2012, s. 1091, nb. 62.

²³ Zob. niżej: D. Struktura organizacyjna EUWT, str. 5.

²⁴ *Ofiarska* [w:] C. Kosikowski, J. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012, str. 228.

działa w jego imieniu. O dodatkowych organach stanowią członkowie w statucie EUWT (art. 10 ust. 2 rozp. o EUWT). Pozwala to na elastyczne ukształtowanie wewnętrznej struktury Ugrupowania i dopasowanie jej do zadań stawianych przed Ugrupowaniem. Stąd obecnie działające EUWT posiadają od jednego do nawet dziesięciu organów²⁵.

Niezbędne jest jednak precyzyjne określenie kompetencji powołanych dodatkowo organów w statucie ugrupowania. Pozwoli to na uniknięcie ewentualnych sporów kompetencyjnych oraz sprawne działanie ugrupowania. Z uwagi na nadrzędność przepisów rozp. o EUWT nad konwencją oraz statutem EUWT nie jest dopuszczalne, aby kompetencje zastrzeżone dla zgromadzenia i dyrektora zostały powierzone innym organom.

Choć w prawie polskim EUWT z siedzibą statutową w Polsce należy traktować jak stowarzyszenie (art. 3 u.e.u.w.t.) nie musi ono posiadać organów, które przewiduje art. 11 ust. 3 u.p.s.²⁶ dla tej formy prawnej (tj. zarządu i organu kontroli wewnętrznej).

E. Inne formy kooperacji transgranicznej

EUWT nie jest jedyną formą prawną, na mocy której możliwa jest bliższa współpraca regionów różnych państw członkowskich. Możliwości dla takiej współpracy oferują także Konwencje Rady Europy, umowy bilateralne oraz niektóre instytucje prawa krajowego.

1. Konwencje Rady Europy

Obecnie obowiązuje wiele umów międzynarodowych, które tworzą bądź ramy prawne bądź instytucjonalne rozwiązania dla współpracy transgranicznej.

Do najważniejszych należą tutaj dwie konwencje Rady Europy: Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie 21.5.1980 r.²⁷ oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r.²⁸.

a) Konwencja Ramowa z 1980 r.

Konwencja Ramowa obowiązuje wobec Rzeczypospolitej Polskiej od 20.6.1993 r. Z art. 1 tejże konwencji wynika, iż zobowiązuje ona państwa-strony do wspierania i ułatwiania współpracy transgranicznej między własnymi i obcymi wspólnotami i władzami terytorialnymi. Mankamentem jej jest, iż sama w sobie nie stanowi bezpośredniej podstawy współpracy terytorialnej; wymaga bowiem dla wdrożenia modeli współpracy zawarcia dodatkowych porozumień o charakterze międzypaństwowym²⁹.

Wadę tą miały usunąć kolejne protokoły do Konwencji Ramowej. W pierwszej kolejności Protokół Dodatkowy³⁰ przyznał wspólnotom i władzom terytorialnym prawo do „zawierania (...) porozumień o współpracy transgranicznej ze wspólnotami i władzami terytorialnymi innych Państw” (art. 1

²⁵ Zob. np. Article 4 Statutes of the Agrupación Europea de Cooperación Territorial "Duero-Douro".

²⁶ Ustawa z 7.4.1989 – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

²⁷ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

²⁸ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 (sprostowanie w Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

²⁹ H. Dumala, Transnarodowe sieci terytorialne w Europie, Lublin 2012, s. 127.

³⁰ Protokół Dodatkowy do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi podpisany w Strasburgu 9.11.1995 r., European Treaty Series Nr 159.

Protokołu Dodatkowego). W Protokole nr 2³¹ natomiast rozszerzono natomiast zakres Konwencji Ramowej i jej Protokołu Dodatkowego na współpracę międzyterytorialną. Protokół wszedł w życie 1.2.2001 r. i jest otwarty do podpisu dla wszystkich członków Rady Europy. Wreszcie 16.11.2009 r. w Utrechcie podpisany został Protokół nr 3 do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi³². Protokół ten wszedł w życie 1.3.2013 r. Ten ostatni protokół powołuje do życia tzw. „euroregionalne ugrupowania współpracy”³³. W największym skrócie można tą formę prawną określić jako „EUWT dla państw Rady Europy”, gdyż przepisy Protokołu nr 3 są bardzo zbliżone do przepisów rozp. o EUWT. Z uwagi na okoliczność, że Polska nie ratyfikowała żadnego Protokołu do Konwencji Ramowej formy współpracy w nich przewidziane znajdują się poza zasięgiem polskich jednostek samorządu terytorialnego³⁴.

c) Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) z 1985 r.

EKSL reguluje na płaszczyźnie prawa międzynarodowego status samorządu terytorialnego³⁵. Przepisy Karty dotyczą więc przede wszystkim ustrojowej pozycji jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też przewidziane w art. 10 ust. 3 Karty prawo społeczności lokalnych do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw nie jest podstawą do tworzenia instytucjonalnych form współpracy lecz ogólną deklaracją, która wymaga wypełnienia przepisami prawa krajowego. W Polsce przepisy te zostały zamieszczone w ustawie z 15.9.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych³⁶.

2. Polsko-czeskie porozumienie bilateralne z 1994 r.

Na podstawie Konwencji Ramowej z 1980 r. Rzeczpospolita Polska podpisała m.in. z Republiką Czeską porozumienie rządowe o współpracy transgranicznej³⁷. Upoważnia ono władze regionalne (województwa) i lokalne (gminy i powiaty) do tworzenia organów koordynacyjnych do spraw współpracy transgranicznej (art. 5 ust. 3 Porozumienia), które działają na podstawie swoich statutów zatwierdzanych przez Polsko-Czeską Komisję Międzyrządową do spraw Współpracy Transgranicznej (art. 8 ust. 1 Porozumienia).

Ważnym zapisem jest upoważnienie do zawierania przez władze lokalne i regionalne umów i porozumień, na mocy których mogą być tworzone wspólne przedsiębiorstwa, spółki, stowarzyszenia i fundacje (art. 5 ust. 2 Porozumienia). Porozumienie nie reguluje jednak istotnych szczegółów związanych z funkcjonowaniem tego typu podmiotów. W związku z tym ma raczej walor ogólnej deklaracji politycznej. Niekoniecznie jest jednak wykorzystywana dla wdrażania projektów mających na celu ściśle zinstytucjonalizowaną współpracę.

³¹ Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation, Strasbourg, 5.5.1998 (European Treaty Series Nr 169).

³² Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (European Treaty Series Nr 206).

³³ Określenie zaproponowane przez H. Dumala, Transnarodowe sieci terytorialne w Europie, Lublin 2012, s. 124.

³⁴ Krytycznie na ten temat H. Dumala, Transnarodowe sieci terytorialne w Europie, Lublin 2012, s. 123-124.

³⁵ T. Szewc, Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2001, s. 132-139 (138).

³⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 91 poz. 1009 z późn. zm.

³⁷ Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej sporządzone w Warszawie 8.9.1994 r., zob. uchwała Rady Ministrów nr 106/94 z 21.12.1994 r. (RM 111-113-94).

3. Prawo Unii Europejskiej

a) Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych

Formą koordynacji współpracy między podmiotami z różnych krajów jest Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych (EZIG vel EUIG). Ta forma prawna ma swoje źródła w prawie wtórnym UE³⁸ oraz krajowym³⁹. Wprawdzie forma ta powstała głównie z uwagi na potrzeby podmiotów gospodarczych, jednakże została również - często z powodzeniem - zaadaptowana przez samorządy terytorialne.⁴⁰ EZIG nie może działać z nastawieniem na osiągnięcie zysków dla siebie (zob. art. 3 rozp. o EUIG). Stanowi więc jedynie formę pomocniczą⁴¹ lub koordynującą. Jest to forma rekomendowana dla współpracy na poziomie projektów. Kwestionuje się natomiast jej przydatność dla współpracy na płaszczyźnie programów.⁴²

Głównym mankamentem EZIG jest brak osobowości prawnej. Wprawdzie EZIG jest z punktu widzenia prawa polskiego ułomną osobą prawną (art. 7 ust. o EZIG w zw. z art. 22 KSH⁴³ w zw. z art. 8 § 1 KSH i art. 33¹ KC). Taki status nie wystarczy jednak dla w pełni samodzielnej aktywności ugrupowania. Ponadto z uwagi na brak własnej podmiotowości prawnej członkowie EZIG ponoszą subsydiarną odpowiedzialność za działania niewypłacalnego EZIG (por. art. 33¹ § 2 KC).

b) Spółka europejska (SE)

Podstawą prawną tworzenia spółki europejskiej jest rozporządzenie Rady (WE) nr 2157/2001 z 8.10.2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE)⁴⁴ uzupełnione dyrektywą Rady 2001/86/WE z 8.10.2001 r. uzupełniającą statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników⁴⁵. W prawie polskim przepisy wdrażające zamieszczone zostały w ustawie o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej z 4.3.2005 r.⁴⁶ SE należy traktować jako spółkę akcyjną posiadającą osobowość prawną prawa europejskiego. W obrocie występuje jako podmiot niezależny od jej akcjonariuszy. Forma ta nie jest jednak wykorzystywana do współpracy podmiotów publicznych, choć odpowiada w pewnym zakresie EUWT. Ma jednak charakter zdecydowanie prywatnoprawny i gospodarczy. Stąd jest ona stosowana w zasadzie przez międzynarodowe koncerny w Europie oraz przy okazji transakcji typu M&A tudzież przy tworzeniu holdingów.

c) Spółdzielnia europejska (SCE)

Spółdzielnia europejska jest również formą współpracy opartą przede wszystkim na przepisach prawa europejskiego⁴⁷ ale także prawa krajowego⁴⁸. Wprawdzie jest to forma współpracy, w której mogą

³⁸ Rozporządzenie nr 2137/85/EWG z 25.7.1985 r. w sprawie europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych (EZIG), opubl. w Dz. Urz. WE L 199 z 31.7.1985 r.

³⁹ Ustawa o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej z 4.3.2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 62, poz. 551 z późn. zm.).

⁴⁰ *Grupa Europejskich Studiów Politycznych*, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, 2007, s. 40.

⁴¹ *H. Dumala*, Transnarodowe sieci terytorialne w Europie, Lublin 2012, s. 144.

⁴² *H. Dumala*, Transnarodowe sieci terytorialne w Europie, Lublin 2012, s. 146.

⁴³ Ustawa z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.).

⁴⁴ Dz. Urz. Nr L 294 z 10.11.2001 (s. 1 – 21).

⁴⁵ Dz. Urz. Nr L 294 z 10.11.2001 (s. 22 – 32).

⁴⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 62, poz. 551 z późn. zm.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z 22.7.2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (Dz. Urz. Nr L 207 z 18.8.2003 r. (s. 1 – 24)), dyrektywa Rady (WE) 2003/72/WE z 22.7.2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników (Dz. Urz. Nr L 201 z 18.8.2003 r. (s. 25-36)).

brać udział także podmioty prawa publicznego, lecz dedykowana jest prowadzeniu wspólnej działalności gospodarczej w interesie swoich członków oraz działalności społecznej i oświatowo-kulturalnej. Spółdzielnia europejska jest przy tym co do zasady podmiotem o charakterze prywatnoprawnym. Brak jest więc doświadczeń w zakresie współpracy transgranicznej podmiotów samorządowych w tej formie.

4. Prawo krajowe

a) Spółki prawa krajowego (polskiego)

Do realizacji zadań o charakterze gospodarczym w interesie podmiotów z różnych krajów możliwe jest również wykorzystywanie takich instytucji jak spółka cywilna, spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje jednakże na to, że w drodze umów cywilnych mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne⁴⁹. Stąd też stosowanie formy spółki może być ograniczone z polskiej perspektywy przepisami ustawy o gospodarce komunalnej.

b) Porozumienia komunalne i związki celowe

Przekazanie do realizacji zadań o charakterze publicznym może następować przez utworzenie związku albo zawarcie porozumienia komunalnego.⁵⁰ Zgodnie z opinią MSWiA⁵¹ nie jest jednak dopuszczalne zawieranie porozumień komunalnych w rozumieniu ustaw samorządowych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami samorządu terytorialnego z innych krajów. Stąd też tego typu formy współpracy nie mogą zostać zastosowane w ramach współpracy transgranicznej (polskich) podmiotów publicznych.

5. Euroregiony

Euroregiony służą koordynacji działań podmiotów publicznych z różnych krajów członkowskich. Są tworzone na podstawie umowy (porozumienia) pomiędzy odpowiednimi strukturami z tych państw. Tymi strukturami są z reguły stowarzyszenia, grupy pracy itp.⁵² Podstawą prawną ich tworzenia są wspomniane już przepisy Konwencji Ramowej z Madrytu, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Polskie jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych na zasadach opisanych w ustawie z 15.9.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁵³.

W Polsce stowarzyszenia gmin, które następnie zawiązują umowę ze swoimi odpowiednikami w innych krajach UE, są tworzone na podstawie art. 84 u.s.g.⁵⁴. Województwa mogą natomiast tworzyć

⁴⁸ W Polsce ustawa z 22.7.2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz.U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1077 z późn. zm.).

⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27.9.1994 r., sygn. SA/Łd 1906/94 (ONSA z 1995 r. Nr 4, poz. 161).

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27.9.1994 r., sygn. SA/Łd 1906/94 (ONSA z 1995 r. Nr 4, poz. 161).

⁵¹ Zob. pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departamentu Administracji Publicznej – z 8.9.2011 r. (sygn. DAP-WST-026-45/2011/AKu).

⁵² M. Pechstein, M. Deja, Was ist und wie funktioniert ein EVTZ?, *Europarecht* 3/2011, s. 357 – 383 (s. 360).

⁵³ Dz.U. z 2000 r. Nr 91 poz. 1009 z późn. zm.

⁵⁴ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn.).

stowarzyszenia na podstawie art. 8b u.s.w.⁵⁵. Stowarzyszenia te mogą być także tworzone z gminami i powiatami (art. 8b ust. 1 u.s.w.). O ile jednak stowarzyszenia województw nie podlegają w u.s.w. dalszym ograniczeniom, o tyle uczestnictwo gminy w stowarzyszeniu, w którym członkiem jest województwo powoduje, iż działalność takiego stowarzyszenia ogranicza się do wspierania idei samorządowej oraz obrony wspólnych interesów zgodnie z art. 84 u.s.g.⁵⁶. Tym samym zredukowana zostanie w sposób znaczny przydatność takiej formy współpracy do realizacji zadań o charakterze infrastrukturalnym. Ponadto euroregiony nie posiadają osobowości prawnej, co nie tylko znacznie redukuje ich możliwości działania lecz także powoduje pełną odpowiedzialność członków stowarzyszeń za działania euroregionu.

⁵⁵ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn.).

⁵⁶ R. Cybulska [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz., Warszawa 2012, art. 8b.

II. Analiza uregulowań dotyczących stosunków prawa pracy w odniesieniu do pracowników czeskich zatrudnionych w EUWT z siedzibą statutową w Rzeczypospolitej Polskiej oraz identyfikacja ewentualnych barier w powyższym zakresie

(opracował Marcin Krzymuski)

A. Uwagi wstępne

W zasadzie wchodzi w grę następujące konstelacje:

- 1) EUWT samo zatrudnia własnych pracowników jako jednostka odrębna od członków w siedzibie statutowej,
- 2) EUWT samo zatrudnia własnych pracowników w filii w innym kraju,
- 3) członkowie EUWT delegują własnych pracowników do pracy w EUWT.

B. Zatrudnianie pracowników przez EUWT z siedzibą w Polsce

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 1 ust. 4 rozp. o EUWT ugrupowanie posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Te dwa przymioty pozwalają mu na bezpośrednie zatrudnianie (własnych) pracowników. Ten aspekt EUWT również podkreślony został w art. 1 ust. 4 rozp. o EUWT. Skutkiem tego EUWT może być pracodawcą i stroną stosunków pracy. Organem reprezentującym EUWT przy podpisywaniu umów o pracę jest dyrektor ugrupowania (art. 10 ust. 1 lit. b) rozp. o EUWT).

W przypadku zatrudniania przez EUWT pracowników będących obywatelami polskimi, obowiązują zwykłe reguły umów o pracę. Z uwagi na ograniczony charakter niniejszej opinii dalsze rozważania w tym zakresie zostają pominięte.

Natomiast EUWT jest jednostką realizującą zadania o charakterze transgranicznym powierzone mu przez członków z różnych krajów członkowskich UE. Stąd też będzie ono z reguły zatrudniać również pracowników z innych krajów, co jest dopuszczalne. W tej sytuacji pojawiają się następujące zagadnienia:

- 1) jakie prawo jest w tej sytuacji właściwe dla umowy o pracę i stosunku pracy,
- 2) jak kształtuje się sytuacja prawna pracowników z innego kraju pod względem ubezpieczeń społecznych oraz
- 3) jakie przepisy znajdują zastosowanie w związku z obowiązkami o charakterze podatkowym.

2. Prawo właściwe dla indywidualnych umów o pracę

W sytuacji, gdy podmiot mający siedzibę w Polsce zatrudnia pracownika z innego kraju, przepisy właściwe dla umowy o pracę ustala się wg przepisów prawa prywatnego międzynarodowego. Rozp. o

EUWT w aktualnym brzmieniu⁵⁷ nie zawiera regulacji określających prawo właściwe dla indywidualnych umów o pracę. Niezbędne jest więc sięgnięcie do przepisów rozp. Rzym I⁵⁸.

Z art. 8. ust. 1 rozp. Rzym I wynika, iż indywidualne umowy o pracę podlegają prawu wybranemu przez strony stosunku prawnego. Skutkiem tego EUWT zatrudniające pracowników z zagranicy może poddać stosunek pracy prawu wybranemu zgodnie przez ugrupowanie i pracownika. Oznacza to, że w umowie o pracę z pracownikami czeskiimi możliwe jest uzgodnienie prawa czeskiego jako statutu stosunku pracy. Prawo czeskie będzie więc regulować takie zagadnienia jak skuteczność umowy o pracę, prawa i obowiązki pracodawcy i pracownika, możliwości zakończenia stosunku pracy itp.

Wybór prawa nie może jednak doprowadzić do pozbawienia pracownika czeskiego ochrony przyznanej mu na podstawie prawa polskiego (art. 8 ust. 1 zd. 2 rozp. Rzym I). Oznacza to, że pracownik czeski wykonujący w Polsce obowiązki pracownicze na podstawie indywidualnej umowy o pracę poddanej prawu czeskiemu będzie korzystał z ochrony przewidzianej w polskim prawie pracy⁵⁹, o ile jest ono korzystniejsze niż prawo czeskie. W tym miejscu konieczne byłoby więc porównanie, który z porządków prawnych jest dla pracownika korzystniejszy w takich aspektach jak np. ochrona przed wypowiedzeniem, wynagrodzenie, prawo do urlopów⁶⁰.

Natomiast w razie braku wyboru prawa przez strony umowy, stosunek pracy podlega prawu, w którym pracownik zazwyczaj świadczy pracę przy wykonywaniu umowy (art. 8. ust. 2 rozp. Rzym I). W sytuacji gdy miejscem wykonywania pracy będzie siedziba statutowa ugrupowania znajdująca się w Polsce, prawem właściwym będzie prawo polskie. W razie więc, gdy EUWT w umowie o pracę z pracownikiem czeskim nie zawrze klauzuli wskazującej na prawo czeskie, umowa będzie podlegać prawu polskiemu.

W przypadku tzw. pracowników transgranicznych (przekraczających codziennie lub przynajmniej raz w tygodniu granicę pomiędzy państwem miejsca zamieszkania a państwem miejsca wykonywania pracy) może pojawić się zagadnienie tzw. ściślejszego związku w rozumieniu art. 8 ust. 4 rozp. Rzym I.⁶¹ Gdyby więc rzeczywista sytuacja wskazywała na to, iż stosunek pracy pomiędzy EUWT i pracownikiem czeskim wykazuje silne powiązania z Czechami, wówczas należy stosować prawo czeskie.

3. Ubezpieczenia społeczne pracowników czeskich zatrudnionych w Polsce

Zagadnienia dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego podlegają przepisom rozporządzenia podstawowego⁶² (rozp. 883/2004) oraz tzw. rozporządzenia wykonawczego⁶³ (rozp. 987/2009). Akty te

⁵⁷ Znajdująca się w toku postępowania prawodawczego nowelizacja rozp. o EUWT nie spowoduje w tym zakresie większych zmian. Planowane wcześniej ograniczenia możliwości wyboru przysługujące stronom umowy o pracę oraz zastrzeżenie równych warunków pracy dla pracowników wykonujących pracę w tym samym miejscu na podstawie umów o pracę poddanych różnym porządkom prawnym, nie zostały ostatecznie przyjęte (zob. w odniesieniu do art. 8. ust. 2 rozp. o EUWT - tekst sprawozdania wraz z projektem rezolucji ustawodawczej PE (A7-0309/2013).

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17.6.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.Urz. Nr L 177 z 4.7.2008, s. 6 i nast.).

⁵⁹ Zob. przede wszystkim ustawę z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94 z późn. zm.).

⁶⁰ Por. *D. Martiny* [w:] Münchener Kommentar zum BGB, 2010, Art. 8 VO (EG) 593/2008 nb. 37.

⁶¹ TSUE, wyrok z 12.9.2013, sygn. C-64/12, *Schlecker*, oraz omówienie *Jan D. Lüttringhaus*, Die „engere Verbindung“ im europäischen internationalen Arbeitsrecht, *EuZW* 2013, s. 821 i nast.

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.4.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. Nr L 166 z 30.4.2004 r., s. 1 - 116).

⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.9.2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. Nr L 284 z 30.10.2009 r., s. 1 - 42).

weszły w życie 1.5.2010 r. Zawarte w nich przepisy koordynują określone obszary systemów ubezpieczenia społecznego w tym znaczeniu, iż wskazują, które przepisy mają zastosowanie w sytuacji dotyczącej więcej niż jednego państwa członkowskiego.

W tym miejscu podkreślenia wymaga kompetencja państw członkowskich UE do zawierania porozumień ustanawiających wyjątki od zasad wskazanych w rozp. 883/2004 w interesie niektórych osób lub kategorii osób⁶⁴. Personel EUWT mógłby zostać uznany za kategorię osób podlegających tym wyjątkowym regulacjom.

a) Obszary koordynacji

Koordynacja dotyczy obszarów zabezpieczenia społecznego wymienionych w art. 3 ust. 1 rozp. 883/2004:

- (1) świadczeń z tytułu choroby,
- (2) świadczeń z tytułu macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca,
- (3) świadczeń z tytułu inwalidztwa,
- (4) świadczeń z tytułu starości,
- (5) rent rodzinnych,
- (6) świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej,
- (7) zasiłków na wypadek śmierci,
- (8) świadczeń dla bezrobotnych,
- (9) świadczeń przedemerytalnych,
- (10) świadczeń rodzinnych.

Poza tymi obszarami stosuje się inne przepisy (np. przepisy rozporządzenia Rzym I w zakresie wewnątrzzakładowych systemów ubezpieczenia albo w zakresie prywatnego ubezpieczenia).

b) Zasady i skutki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Podstawową zasadą przyjętą w ramach koordynacji obszarów zabezpieczenia społecznego jest to, że obywatele jednego państwa członkowskiego UE pracujący w innym państwie członkowskim „korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom” co obywatele tego innego państwa (art. 4 rozp. 883/2004). Przepis ten wyraża więc podstawową zasadę zabezpieczeń społecznych, którą jest niedopuszczalność dyskryminacji obywateli innego państwa członkowskiego z uwagi na ich obywatelstwo. Przez ten pryzmat należy oceniać sytuacje wątpliwe lub nie do końca uregulowane w przepisach obydwu rozporządzeń.

Kolejną zasadą jest, iż ustawodawstwem właściwym dla regulacji statusu ubezpieczeniowego osoby, której dotyczy rozp. 883/2004, jest prawo tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 ust. 1). Pracownik wykonujący jednocześnie pracę w dwóch państwach będzie więc i tak podlegać tylko jednemu z systemów.

⁶⁴ Zob. Poprawka 20 do Motywu 27 Rezolucji Ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z 20.11.2013 r. (P7_TA-PROV(2013)0487).

Kolejną zasadą jest, iż dla osoby wykonującej pracę najemną⁶⁵ w jednym z państw członkowskich właściwym systemem ubezpieczenia społecznego jest prawo państwa, w którym praca jest wykonywana (art. 11 ust. 3 lit. a) rozp. 883/2004). Nie ma znaczenia w jakim państwie członkowskim znajduje się siedziba zakładu pracy albo miejsce zamieszkania pracownika⁶⁶. Podobnie nie ma znaczenia, czy praca najemna jest wykonywana w pełnym czy w ograniczonym wymiarze⁶⁷.

Skutkiem tych zasad jest więc, iż obywatel czeski zatrudniony w EUWT mającym siedzibę w Polsce, podlega co do zasady polskiemu ustawodawstwu socjalnemu i jest traktowany jak obywatele polscy, pracujący w Polsce. Nawet gdy czeski pracownik EUWT z siedzibą w Polsce mieszka w Czechach i codziennie lub przynajmniej raz w tygodniu powraca do Czech (tzw. pracownik przygraniczny – art. 1 lit. f) rozp. 883/2004), miarodajnym systemem ubezpieczenia jest co do zasady system polski. Od tej reguły zachodzą jednak wyjątki.

c) Szczególne zasady dotyczące pracowników przygranicznych

(1) Świadczenia chorobowe i świadczenia z tytułu wypadków przy pracy

Szczególne regulacje dotyczą pracowników przygranicznych w zakresie świadczeń chorobowych i rzeczowych świadczeń z tytułu wypadków przy pracy. Świadczeniami z tytułu wypadku przy pracy oraz świadczeniami z tytułu choroby zawodowej są wszelkiego rodzaju świadczenia udzielane pracownikowi w związku z nagłym zdarzeniem mającym miejsce w związku z wykonywaniem obowiązków pracownika najemnego i mającym wpływ na zdrowie pracownika (wypadek przy pracy) albo długotrwałe skutki zdrowotne wykonywania określonej pracy (choroba zawodowa)⁶⁸. Czeski pracownik zatrudniony w siedzibie EUWT w Polsce lecz mieszkający w Czechach będzie miał prawo do takich samych świadczeń jak inni pracownicy zatrudnieni w Polsce. Świadczenia te określa ustawa z 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁶⁹. Pracownicy przygraniczni i członkowie ich rodzin mogą otrzymać wymienione świadczenia w państwie, w którym mają miejsce zamieszkania tak, jak gdyby byli ubezpieczeni w państwie zamieszkania (art. 17 rozp. 883/2004). Będzie mógł więc także skorzystać ze świadczeń w Czechach, które będą dokonywane wówczas przez instytucję właściwą w Republice Czeskiej.

(2) Świadczenia dla bezrobotnych

Czescy pracownicy przygraniczni, zatrudnieni w EUWT z siedzibą w Polsce lecz mieszkający w Czechach, którzy utracą pracę w EUWT i staną się bezrobotnymi, muszą wnioskować o świadczenia dla bezrobotnych w Republice Czeskiej⁷⁰. Świadczenia będą wypłacane tak, jakby bezrobotny był dotychczas ubezpieczony w Czechach. Jeżeli wysokość świadczenia dla bezrobotnych zależy od otrzymywanego ostatnio wynagrodzenia, czeska instytucja przyznająca świadczenie musi oprzeć

⁶⁵ Pracą najemną wg omawianego rozporządzenia jest „wszelka praca lub sytuacja równoważna traktowana jako taka do celów stosowania ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym taka praca lub sytuacja ma miejsce” (art. 1 lit. a) rozp. 883/2004).

⁶⁶ U. Buschermöhle, Grenzüberschreitende Beschäftigung in der EU - Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ab 1.5.2010, DStR 2010, s. 1845 i nast. (1845).

⁶⁷ U. Buschermöhle, Grenzüberschreitende Beschäftigung in der EU - Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ab 1.5.2010, DStR 2010, s. 1845 i nast., s. 1845.

⁶⁸ Art. 36 rozp. 883/2004.

⁶⁹ tj. Dz.U. z 2009 Nr 167, poz. 1322 z późn. zm.

⁷⁰ ETS, wyrok z 11.4.2013 r., spr. C-443/11 F.P. Jeltens, M.A. Peeters, J.G.J. Arnold przeciwko Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringe, nie opubl. w Zb. Orz.

wyliczenie na wynagrodzeniu lub dochodach otrzymywanych w Polsce (państwie, w którym dana osoba przez pracowała przed zwolnieniem)⁷¹.

4. Konsekwencje podatkowo-prawne dla pracowników zatrudnionych przez EUWT

Konsekwencje te reguluje umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, sporządzona w Warszawie 13.9.2011 r.⁷² Umowa weszła w życie 13.6.2012 r.⁷³ Metody rozliczania zostały szczegółowo przedstawione w części dot. analizy przepisów podatkowych⁷⁴.

a) Dochody z pracy najemnej

Regułą jest, że wynagrodzenia, pensje oraz inne podobne świadczenia uzyskane przez pracowników podlegają opodatkowaniu w tym państwie, w którym praca jest faktycznie wykonywana (art. 14 ust. 1 Umowy)⁷⁵. Wynagrodzenie pracowników czeskich zatrudnionych w Polsce (w siedzibie EUWT) będzie więc podlegać opodatkowaniu w Polsce, nawet jeżeli będą oni mieszkać w Czechach.

Wyjątkowo, wynagrodzenie pracownika czeskiego mieszkającego w Czechach za pracę wykonywaną w Polsce (w siedzibie EUWT) będzie podlegać opodatkowaniu w Czechach tylko w jednej sytuacji. Mówi o niej art. 14 ust. 2 Umowy. Będzie miała ona miejsce, gdy spełnione zostaną (kumulatywnie) trzy warunki:

- 1) pracownik czeski będzie przebywać w Polsce przez okres (lub okresy) nie dłuższe niż łącznie 183 dni w każdym dwunastomiesięcznym okresie rozpoczynającym się lub kończącym w danym roku podatkowym (= brak rezydencji podatkowej pracownika w Polsce)⁷⁶ i
- 2) wynagrodzenie nie będzie wypłacane przez podmiot mający siedzibę w Polsce (= brak rezydencji podatkowej pracodawcy w Polsce) i
- 3) wynagrodzenie nie będzie też ponoszone przez zakład znajdujący się w Polsce.

Ponieważ jednak Ugrupowanie będzie miało rezydencję podatkową w Polsce z uwagi na planowaną siedzibę na terytorium Polski, to wynagrodzenie wypłacane pracownikowi zamieszkałemu w Czechach za pracę wykonywaną w Polsce będzie podlegać opodatkowaniu w Polsce.

b) Wynagrodzenia dyrektorów

Z art. 15 Umowy wynika, że „wynagrodzenia dyrektorów oraz inne podobne wynagrodzenia uzyskane przez osobę mającą miejsce zamieszkania w Umawiającym się Państwie z tytułu jej członkostwa w zarządzie, radzie nadzorczej lub innym podobnym organie spółki mającej siedzibę w drugim Umawiającym się Państwie, mogą być opodatkowane w państwie, w którym spółka ma siedzibę”. Z uwagi na szerokie rozumienie pojęcia "spółka" (art. 3 ust. 1 lit. e) Umowy), wedle którego spółką jest

⁷¹ Art. 65 rozp. 883/2004.

⁷² Dz.U. z 2012 r. poz. 991.

⁷³ Zob. oświadczenie rządowe opublikowane w Dz.U. z 2012 r. poz. 992. Obowiązuje od 1.1.2013 r.

⁷⁴ Zob. niżej: Metoda unikania podwójnego opodatkowania (str. 49).

⁷⁵ J. *Stolarek* [w:] M. Zasiewska, A. Oktawiec, J. Chorążka (red.), Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, 2011, Komentarz, s. 331.

⁷⁶ Zasady obliczania tych okresów przedstawione zostały bliżej np. przez J. *Stolarek* [w:] M. Zasiewska, A. Oktawiec, J. Chorążka (red.), Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, 2011, Komentarz, s. 341 i nast.

„każda osoba prawna oraz każdy podmiot, który jest traktowany jak osoba prawna dla celów podatkowych”, tej regulacji będą podlegać także dyrektor EUWT oraz inne osoby sprawujące funkcje kierownicze, jeżeli takowe stanowiska zostaną przewidziane w statucie.

Skutkiem tego wynagrodzenie osób będących członkami organów Ugrupowania z siedzibą w Polsce (dyrektor i inni), może podlegać opodatkowaniu podatkiem od dochodów osób fizycznych wg prawa polskiego, nawet jeżeli osoby te mają miejsce zamieszkania w Czechach lub nawet jeśli będą funkcje zarządzające wykonywać (częściowo lub w całości) w Czechach.

c) Wykonywanie funkcji publicznych

W kontekście EUWT w rachubę wchodzi jeszcze wykonywanie funkcji publicznych na rzecz jednego z państw, jego jednostki terytorialnej lub organu władzy lokalnej. W takim razie zastosowanie znajdzie art. 18 Umowy. Wynika z niego, iż tego typu wynagrodzenia podlegają opodatkowaniu tylko w tym państwie, na którego rzecz były świadczone usługi. Z art. 18 Umowy wynika, że wykonywanie funkcji publicznych oznacza świadczenie usług na rzecz tego państwa, jego jednostki terytorialnej lub organu władzy lokalnej. Przepis ten dotyczy więc osób uzyskujących wynagrodzenie z tytułu pracy niesamodzielnej świadczonej na rzecz państwa lub jego odpowiednich organów. Są to pracownicy urzędów państwowych, jednostek samorządu terytorialnego, policji oraz wojska⁷⁷. Z uwagi na to, iż pracownicy EUWT nie będą pracownikami samorządowymi⁷⁸ ani państwowymi, art. 18 Umowy nie będzie miał zastosowania do pracowników EUWT.

5. Status pracowników samorządowych

Pracownicy zatrudnieni w podmiotach samorządowych wymienionych w art. 2 ust. o pracownikach samorządowych⁷⁹ są tzw. pracownikami samorządowymi, chyba że ich status prawny określają odrębne przepisy (art. 3 o pracownikach samorządowych). W razie uznania pracowników EUWT za pracowników samorządowych, należałoby wobec nich stosować szczególne regulacje wynikające z tejże ustawy. Dotyczą one nawiązania stosunku pracy jak również uprawnień oraz obowiązków pracownika.

EUWT nie jest jednak tzw. pracodawcą samorządowym⁸⁰. Nie należy bowiem do żadnej z kategorii enumeratywnie tam wymienionych. W szczególności Ugrupowanie Nowe Sudety nie będzie stanowić tzw. „wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej” w rozumieniu ust. o pracownikach samorządowych. To pojęcie należy bowiem interpretować wąsko⁸¹. Nie obejmuje ono wojewódzkich osób prawnych. Tymczasem EUWT posiada osobowość prawną (art. 1 ust. 3 rozp. o EUWT). Wyklucza to przyznanie mu statusu „wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej”. W związku z tym ani polscy ani pochodzący z zagranicy (Czech) pracownicy EUWT nie będą pracownikami samorządowymi.

⁷⁷ K. Rzeźnicka [w:] M. Zasiewska, A. Oktawiec, J. Chorążka (red.), Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, 2011, Komentarz, s. 418.

⁷⁸ Zob. niżej: 5. Status pracowników samorządowych.

⁷⁹ Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

⁸⁰ Por. A. Rzetecka-Gil, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2009, s. 18-19. Krytycznie o istniejącej regulacji wypowiada się A. Szewc, Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach organizacyjnych i w jednostkach pomocniczych gmin, Samorząd Terytorialny nr 11/2010, s. 44-55.

⁸¹ A. Rzetecka-Gil, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2009, s. 18.

6. Ograniczenie wynagrodzeń pracowników niektórych organów EUWT tzw. ustawą kominową

W Polsce wynagrodzenia osób kierujących niektórymi publicznymi osobami prawnymi zostały ograniczone tzw. ustawą kominową⁸². Dotyczy ona zarówno dyrektora, jak i głównego księgowego oraz członków organów nadzorczych jednostek organizacyjnych, w szczególności rad nadzorczych i komisji rewizyjnych (art. 2 ustawy „kominowej”). Ustawę stosuje się jednak m.in. do samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi (art. 1 pkt 5 ustawy „kominowej”). EUWT posiada wprawdzie osobowość prawną (art. 1 ust. 3 rozp. o EUWT) i nie jest spółką handlową. Natomiast wątpliwe jest, czy stanowi samorządową jednostkę organizacyjną. W tym zakresie w prawie polskim istnieje wiele wątpliwości⁸³. Wydaje się, że podobnie jak stowarzyszenia gmin tworzące euroregiony, tak i EUWT, które z mocy art. 3 u.e.u.w.t. traktuje się jak stowarzyszenia, nie stanowi samorządowej jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy „kominowej”. W związku z tym nie ma podstaw do ograniczania wysokości wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska w EUWT.

7. Inne konsekwencje zatrudnienia pracownika z Czech w Polsce

Obywatel czeski ma prawo wjechać do Polski na zasadach opisanych w art. 9 ustawy z 14.7.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁸⁴. Wymagany jest ważny dokument podróży lub inny ważny dokument potwierdzający tożsamość i obywatelstwo (art. 9 ust. 1 ustawy o wjeździe na terytorium RP).

Obywatel czeski zatrudniony w Polsce podlega obowiązkowi:

- zameldowania w miejscu pobytu ponad 3 miesiące najpóźniej w trzydziestym dniu, licząc od dnia przybycia do tego miejsca (art. 2, art. 10, art. 24 i art. 26 ust. 2 i 4 ustawy z 10.4.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁸⁵) oraz
- zarejestrowania pobytu dłuższego niż 3 miesiące (art. 20 ustawy o wjeździe na terytorium RP).

Pracownicy z Czech zatrudnieni w Polsce nie potrzebują pozwoleń na pracę (art. 87 ust. 1 pkt 7 ustawy z 20.4.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸⁶).

C. Zatrudnienie przez EUWT w filii w Czechach

Specyficzną sytuacją byłoby zatrudnienie pracowników czeskich w sekretariacie lub oddziale sekretariatu z siedzibą w Republice Czeskiej. W tym wypadku, gdy pracodawcą jest nadal EUWT, ocena powyższych punktów będzie wyglądać nieco odmiennie.

1. Prawo właściwe dla stosunku pracy

Także i w tym wypadku mamy do czynienia ze stanem faktycznym zawierającym element zagraniczny,

⁸² Ustawa z 3.3.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.).

⁸³ A. Szewc, O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 3/2005, s. 105-111.

⁸⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043 z późn. zm.

⁸⁵ T.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.

⁸⁶ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 674.

co uprawnia strony do dokonania wyboru prawa właściwego. W razie braku wyboru stosuje się prawo miejsca wykonywania pracy, a więc prawo czeskie (art. 8. ust. 2 rozp. Rzym I).

2. Ubezpieczenia społeczne

Wykonywanie pracy w miejscu zamieszkiwania pracownika na rzecz zagranicznego pracodawcy (EUWT z siedzibą w Polsce) powoduje, iż właściwym ustawodawstwem w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych staje się prawo czeskie jako prawo państwa miejsca faktycznego wykonywania pracy (art. 11 ust. 2 lit a) rozp. 883/2004).

3. Prawo podatkowe

Zatrudnienie w oddziale EUWT w Republice Czeskiej może być taktowane jako zatrudnienie w "zakładzie" w rozumieniu umowy z 2012 r. o unikaniu podwójnego opodatkowania. Zakładem jest bowiem „stała placówka, przez którą całkowicie lub częściowo prowadzona jest działalność gospodarcza przedsiębiorstwa, w tym m.in. filia, biuro” (art. 5 umowy) . Ewentualne wątpliwości mogą powstać, gdy skoncentrujemy się na gospodarczym charakterze działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwo. Rozp. o EUWT pozostawia decyzję co do dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez ugrupowanie prawu miejsca statutowej siedziby. Prawo polskie natomiast nie wyklucza prowadzenia tego typu działalności przez Ugrupowanie. EUWT z siedzibą w Polsce może więc z zasady prowadzić działalność gospodarczą, lecz nie będzie to jego główny przedmiot działalności.

W razie uznania filii (sekretariatu lub jego oddziału) za zakład w rozumieniu umowy, wynagrodzenie pracownika EUWT z pracy najemnej będzie podlegać prawu miejsca siedziby zakładu, o ile to on ponosi koszty wypłaty wynagrodzenia⁸⁷. Właściwym prawem podatkowym będzie więc prawo czeskie.

D. Oddelegowanie pracowników do pracy dla i w EUWT

W praktyce nierzadko zdarza się, że w ugrupowaniach pracę wykonują pracownicy członków oddelegowani do pracy na jego rzecz. Oddelegowanie powoduje następujące konsekwencje dla pracownika.

1. Pojęcie „oddelegowania”

Pod pojęciem "oddelegowania" rozumieć należy wykonywanie przez pracownika przez ograniczony czas pracy na terytorium innego państwa niż państwo, w którym pracownik zwyczajowo pracuje (por. art. 2 ust. 1 dyr. 96/71/WE⁸⁸). Oddelegowanie różni się od podróży służbowej zmianą miejsca wykonywania pracy w umowie o pracę, czasem wykonywania zatrudnienia za granicą, wskazanie podmiotu, na którego rzecz pracownik delegowany wykonuje swoje zatrudnienie (przy niezmiennym pracodawcy). Z reguły przyjmuje się, iż o delegowaniu pracownika mówimy wówczas,

⁸⁷ J. Stolarek [w:] M. Zasiewska, A. Oktawiec, J. Chorążka (red.), Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Komentarz, 2011, s. 334.

⁸⁸ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 02 s. 431 – 436). Aktualnie prowadzone są prace nad Wnioskiem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (KOM(2012) 131 final. Dyskusja i ew. głosowanie w Radzie ma mieć miejsce 9.12.2013 r.

gdy wykonuje swoją pracę za granicą przez ponad trzy miesiące, choć dopuszczalne jest delegowanie pracowników za granicę również na krótszy czas niż trzy miesiące.

2. Podstawa prawna oddelegowania pracownika czeskiego do pracy w Polsce

Szczególna konstelacja niniejszego Ugrupowania polega na oddelegowaniu pracowników czeskich podmiotów do pracy w EUWT z siedzibą w Polsce. Podstawa prawna oddelegowania wynika w tym wypadku z czeskiej ustawy implementującej dyrektywę 96/71/WE. Prawo czeskie nie jest przedmiotem analizy niniejszego opracowania, wobec czego w tym miejscu odesłać należy do odpowiednich opracowań⁸⁹. Kodeks pracy Republiki Czeskiej jest dostępny w wersji internetowej w j. angielskim na stronie internetowej czeskiego Ministerstwa Pracy⁹⁰.

3. Warunki skutecznego oddelegowania do pracy w Polsce

Z perspektywy prawa polskiego oddelegowanie pracowników z zagranicy do Polski wymaga podpisania umowy pomiędzy podmiotem delegującym pracownika i przyjmującym (w tym wypadku Ugrupowaniem).

4. Konsekwencje dla stosunku pracy

Pracownik delegowany do pracy w Polsce zachowuje swój dotychczasowy stosunek pracy. Umowa o pracę i wynikające z niej obowiązki podlegają więc prawu pracy stosowanemu do tej pory (czeskiemu). Pracodawca musi jednak zapewnić czeskiemu pracownikowi delegowanemu do pracy w Polsce warunki pracy nie gorsze niż obowiązujące w Polsce odnośnie:

- (1) maksymalnych czasów wykonywania pracy i minimalnych okresów wypoczynku,
- (2) minimalnego wymiaru płatnych urlopów rocznych,
- (3) minimalnych stawek płacy, wraz ze stawką za nadgodziny,
- (4) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego,
- (5) zdrowia, bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy,
- (6) środków ochronnych stosowanych w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży,
- (7) równości traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji (art. 3 ust. 1 dyr. 96/71/WE).

W sytuacji więc, gdy prawo polskie jest korzystniejsze niż prawo czeskie, pracodawca czeski będzie musiał zapewnić pracownikowi warunki odpowiadające wytycznym prawa polskiego.

5. Konsekwencje dla ubezpieczeń społecznych

Pracownik delegowany przez swojego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu państwa

⁸⁹ Zob. np. *M. Poljakova*, *Arbeitsrecht in der Tschechischen Republik*, WiRO 2005, s. 193-198.

⁹⁰ Adres: http://www.mpsv.cz/files/clanky/3221/Labour_Code_2012.pdf (pobrano 1.12.2013 r.).

dotychczasowego zatrudnienia, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić inną osobę (art. 12 ust. 1 rozp. 883/2004). Przepis ten obejmuje także osobę zatrudnioną w celu oddelegowania jej do innego państwa, pod warunkiem że osoba ta bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia podlega już ustawodawstwu państwa, w którym siedzibę ma jej pracodawca (art. 14 ust. 1 rozp. 987/2009). Oznacza to, że oddelegowanie pracownika czeskiego do pracy w Polsce nie powoduje z reguły zmiany właściwego systemu ubezpieczeń społecznych. Pracownik nadal będzie więc podlegał czeskiemu prawu ubezpieczeń społecznych.

Dokładniejsze przesłanki podlegania dotychczasowemu systemowi ubezpieczeń ustalone zostały w decyzji nr A2 Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr 883/2004 w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników delegowanych i osób wykonujących pracę na własny rachunek, tymczasowo pracujących poza państwem właściwym⁹¹.

Pracownik czeski przed wyjazdem do Polski powinien uzyskać formularz A1 – Zaświadczenie o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej (Potvrzení o příslušnosti k právním předpisům sociálního zabezpečení), który stanowi zaświadczenie, że podlega on ustawodawstwu czeskiemu. Formularz ten można uzyskać we właściwej instytucji, którą w Czechach jest Česká Správa Sociálního Zabezpečení.

6. Konsekwencje podatkowo-prawne dla pracowników oddelegowanych

W tym zakresie zastosowanie znajdzie art. 15 um.u.p.o. W odniesieniu do tej regulacji nadal aktualna jest wykładnia zaprezentowana w interpretacji podatkowej na gruncie poprzedniej umowy⁹². Wynika z niej, iż wynagrodzenie obywatela Czech z pracy wykonywanej na terytorium Polski będzie podlegać opodatkowaniu w Polsce w przypadku, gdy będzie on przebywał w Polsce przez okres lub okresy przekraczające łącznie 183 dni podczas każdorazowego dwunastomiesięcznego pobytu i wynagrodzenie będzie ponoszone przez podmiot czeski niemający zakładu ani siedziby w Polsce lub wynagrodzenie będzie ponoszone przez zakład czeskiego podmiotu w Polsce. Ponieważ EUWT będzie miało siedzibę w Polsce, wynagrodzenie pracowników delegowanych do pracy w Polsce będzie opodatkowane w Polsce.

7. Inne aspekty prawne związane z oddelegowaniem pracownika czeskiego do pracy w Polsce

W tym miejscu odsyłam do wyżej poczynionych wywodów⁹³.

E. Wykonywanie pracy jednocześnie w Polsce i w Czechach

Możliwa jest także konstelacja, kiedy to pracownik EUWT (zatrudniony przez Ugrupowanie) wykonuje pracę po obu stronach granicy (w Polsce i w Czechach).

Także i tu znajdują zastosowanie ogólne przepisy o wyborze statutu stosunku pracy (art. 8 rozp. Rzym I). W razie braku wyboru prawa i niemożności stwierdzenia, w którym państwie praca jest wykonywana, należy oprzeć się na kryterium najściślejszego związku (art. 8 ust. 4 rozp. Rzym I). Wydaje się, że stosunek pracy pracownika mieszkającego w Czechach, mającego obywatelstwo

⁹¹ Dz.Urz. UE Nr C 106 z 24.04.2010, s. 5-8.

⁹² Interpretacja podatkowa Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 1.7.2008, nr IPPB2/415-492/08-4/SP.

⁹³ Zob. wyżej: Inne konsekwencje zatrudnienia pracownika z Czech w Polsce (s. 17).

czeskie i wykonującego swoje obowiązki m.in. w Czechach wykazuje ścisły związek z Republiką Czeską. Właściwym byłoby więc – w razie wątpliwości – czeskie prawo pracy.

Natomiast właściwość systemu zabezpieczeń społecznych będzie oceniana na tle art. 13 rozp. 883/2004. Jeżeli większa część pracy będzie wykonywana w Czechach, które są jednocześnie miejscem zamieszkania pracownika, wówczas właściwym będzie system czeski (art. 13 ust. 1 lit. a) rozp. 883/2004). W innym razie pracownik będzie podlegać pod system polski, gdyż w Polsce znajduje się siedziba EUWT (miejsce wykonywania działalności - art. 13 ust. 1 lit. b) rozp. 883/2004).

Z kolei w zakresie prawa podatkowego sytuację tą da się rozwiązać przy pomocy reguły "183 dni" (art. 14 ust. 2 lit. a) Umowy). Z reguły wynagrodzenie będzie podlegać opodatkowaniu w państwie, w którym pracownik pracuje (art. 14 ust. 1 Umowy). Tylko w razie spełnienia wszystkich przewidzianych w art. 14 ust. 2 Umowy przesłanek wynagrodzenie będzie opodatkowane w Czechach.

F. Wnioski

Z powyższego zestawienia wynika, iż obowiązujące przepisy dają szerokie możliwości kształtowania zatrudnienia. Pozwala na to w pierwszym rzędzie elastycznie ukształtowane kolizyjne prawo pracy. Także systemy koordynacji zabezpieczenia społecznego i prawa podatkowego przewidują dla tego typu sytuacji stosowne rozwiązania. Wybór odpowiedniego modelu powinien być więc wypadkową uzasadnionych interesów pracodawcy i słusznych racji pracownika.

W poniższej tabeli zaprezentowane są skrótowo najważniejsze rozwiązania.

	Zatrudnienie w EUWT	Oddelegowanie do EUWT	Zatrudnienie w filii EUWT
prawo właściwe dla stosunku pracy	prawo polskie (albo czeskie, gdy zostanie wybrane)	prawo czeskie (prawo umowy z pracodawcą delegującym z uwzględnieniem korzyści z prawa polskiego)	prawo czeskie (albo polskie, jeżeli zostanie wybrane)
prawo właściwe dla ubezpieczeń społecznych	prawo polskie	prawo czeskie	prawo czeskie
prawo podatkowe	prawo polskie	prawo polskie	prawo czeskie

III. Analiza uregulowań prawnych dotyczących udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do zasad funkcjonowania EUWT

(opracował Mariusz Motyka-Mojkowski)

A. Uwagi wstępne

Rozporządzenie 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (rozp. o EUWT) nie zawiera szczegółowych regulacji dotyczących zamówień publicznych. W związku z powyższym właściwy reżim zamówień publicznych, któremu podlegać będzie EUWT Nowe Sudety (dalej jako „Ugrupowanie”) wyznaczyć należy w oparciu o generalne odesłanie z art. 2 ust. 1 pkt c) rozp. o EUWT. Przepis ten w kwestiach nieuregulowanych Rozporządzeniem odsyła do regulacji państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba EUWT. Jako że zgodnie z Konwencją siedziba EUWT Nowe Sudety znajdować się będzie na terytorium RP, wszelkie kwestie związane z udzielaniem zamówień publicznych przez Ugrupowanie podlegać będą polskiej ustawie Prawo Zamówień Publicznych bez względu na miejsce faktycznej realizacji zamówienia.⁹⁴

B. Przesłanki stosowania p.z.p.

1. Zakres podmiotowy

a) EUWT Nowe Sudety z o.o.

Katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania p.z.p. zawarty został w art. 3 p.z.p., który to jednakowoż nie wymienia EUWT wprost jako podmiotu zamawiającego. Ugrupowania utworzone na podstawie rozp. o EUWT zakwalifikować należy jako tzw. **instytucje prawa publicznego** objęte zakresem podmiotowym p.z.p. na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3. Przepis ten odnosi się do (i) osób prawnych (ii) utworzonych w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, (iii) jeżeli jednostki sektora finansów publicznych lub nieposiadające osobowości prawnej państwowe jednostki organizacyjne, pojedynczo lub wspólnie, finansują je w ponad 50%, posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub mianowały ponad połowę składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

EUWT posiada osobowość prawną (art. 1 ust. 4 rozp. o EUWT). Powołane zostanie również w celu zaspokajania potrzeb o charakterze publicznym. Pojęcie potrzeb o charakterze publicznym, które zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) jest autonomicznym pojęciem prawa unijnego, różni się od pojęcia użyteczności publicznej i należy je interpretować szeroko.⁹⁵ Obejmuje ono wszelkie potrzeby, których zaspokajanie związane jest z wykonywaniem zadań publicznych, a także których zaspokajanie leży w interesie ogólnospołecznym. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przesłankę tą spełniają nawet państwowe fundacje, których celem jest podejmowanie działań na

⁹⁴ Ustawa z 29.1.2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 907).

⁹⁵ ETS, wyrok z 27.2.2003 – spr. C-373/00 *Adolf Truley/Bestattung Wien*, ECR 2003, s. I-1931 nb. 40.

rzecz pojednania i porozumienia między narodami.⁹⁶ Ponadto bez znaczenia dla zakresu zastosowania art. 3 ust. 1 pkt 3 p.z.p. jest fakt, że dana jednostka organizacyjna prowadzi równocześnie działalność komercyjną.⁹⁷ Zadania EUWT Nowe Sudety określone zostały w § 9 Statutu i obejmują takie dziedziny jak współpraca w zakresie wspólnego wykorzystania infrastruktury, wspieranie wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych, poprawianie dostępu do transgranicznych sieci transportowych, systemów i urządzeń dostaw wody i energii czy wreszcie wspieranie i propagowanie inicjatyw mających na celu lepszą integrację i wzmacnianie powiązań między regionami. Bez wątpienia są to potrzeby o charakterze publicznym, których zaspokajanie leży w interesie ogólnospołecznym i nie jest związane z działalnością zmierzającą do osiągnięcia zysków. Za spełnione uznać należy również trzecie kryterium zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 3 p.z.p., zgodnie z którym działalność instytucji prawa publicznego powinna być w przeważającej części finansowana lub nadzorowana przez jednostki finansów publicznych w rozumieniu u.f.p. lub inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Dosłowne zastosowanie tego przepisu oznaczałoby, że uwzględnić należałoby tylko źródła finansowania pochodzące z Polski. W konsekwencji przy realizacji projektów finansowanych ze środków czeskich członków EUWT kryterium 50% nie byłoby spełnione. Taka, oparta na dosłownej treści art. 3 p.z.p. i zawężająca interpretacja nie jest jednak zgodna z tekstem Dyrektywy 2004/18⁹⁸, której to implementacji służyć ma omawiana regulacja p.z.p. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 9 pkt c) Dyrektywy dla uznania danego podmiotu za podmiot prawa publicznego wystarcza jednak fakt finansowania w przeważającej części przez jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego. Dyrektywa nie wymaga, aby owe jednostki samorządowe lub podmioty prawa publicznego pochodziły z jednego państwa członkowskiego. W związku z tym, w świetle obowiązku wykładni p.z.p. w zgodzie z prawem unijnym należy uznać, że EUWT Nowe Sudety, które finansowane jest ze składek członkowskich oraz ze środków z programów i projektów współfinansowanych przez Unię Europejską (§ 16 Statutu) spełnia także ostatnią z przesłanek wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 3 p.z.p. i w związku z tym stanowi instytucję prawa publicznego podlegającą obowiązkom wynikającym z p.z.p.

b) Filie i oddziały EUWT Nowe Sudety z o.o. poza granicami RP

Zagraniczne filie i oddziały EUWT, których utworzenie dopuszcza Statut Ugrupowania (§ 33 ust. 4) nie posiadają osobowości prawnej⁹⁹ i co do zasady nie mogą być uznane za samodzielne jednostki organizacyjne w rozumieniu art. 3 p.z.p. Tym samym nie posiadają statusu zamawiającego w rozumieniu p.z.p. Jako że z art. 2 ust. 1 pkt c) rozp. o EUWT jednoznacznie wynika przymus zastosowania polskiej ustawy o zamówieniach publicznych, bezprzedmiotowa jest analiza, czy i w jakim zakresie zagraniczne filie i oddziały Ugrupowania mogłyby ze względu na ewentualny zakres samodzielności organizacyjnej i finansowej podlegać zagranicznym, w tym przypadku czeskim regulacjom dot. zamówień publicznych.

⁹⁶ T. Czajkowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2006 (cyt. za P. Soszyńska-Purtak, Zamawiający – praktyczny komentarz, LEX nr 72945).

⁹⁷ Opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 27.10.2009 – spr. C-91/08 Wall AG/Stadt Frankfurt am Main, Zb. Orz. 2010, s. I-2815 nb. 99.

⁹⁸ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.3.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE Nr L 134 s. 114 z późn. zm.).

⁹⁹ Zgodnie z art. 1 ust. 4 rozp. o EUWT osobowość prawną posiada jedynie EUWT.

2. Zakres przedmiotowy

Ustawę p.z.p. stosuje się do zamówień publicznych czyli odpłatnych umów zawieranych pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane realizowane na terytorium RP (art. 1 i 2 pkt 13 p.z.p.).

Zakres przedmiotowy p.z.p. nie jest ograniczony jedynie do umów realizowanych na terytorium RP i **obejmuje także zamówienia publiczne realizowane na rzecz zamawiających w rozumieniu art. 3 p.z.p. poza terytorium kraju**. Ograniczenie takie nie wynika bowiem wprost z ustawy. W szczególności definicje zawarte w art. 2 p.z.p., przede wszystkim definicje dostawy (pkt 2), robót budowlanych (pkt. 8) i usług (pkt 10) nie są ograniczone geograficznie i obejmują także realizację umów poza granicami kraju. Dopuszczalność udzielenia zamówienia w innym kraju wynika ponadto z art. 9 ust. 3 p.z.p., który to przewiduje wyjątek od zasady prowadzenia postępowania w języku polskim, gdy zamówienie udzielane jest na terytorium innego kraju.

C. Zasady udzielania zamówień przez EUWT

1. Zasady ogólne

Co do zasady **wszelkie zamówienia publiczne udzielane przez Ugrupowanie podlegają regulacjom p.z.p.** Odnosi się to również do zamówień publicznych realizowanych na rzecz Ugrupowania na terenie Republiki Czeskiej przez przedsiębiorstwa czeskie lub pochodzące z innych niż Polska państw członkowskich. Bezwzględny obowiązek stosowania polskiego prawa zamówień publicznych jako prawa miejsca siedziby EUWT wynika bezpośrednio z rozp. o EUWT i w związku z tym nie może zostać zniesiony na podstawie aktu prawnego niższej rangi. Niedopuszczalne byłoby w związku z tym zawarcie w Statucie lub Konwencji EUWT odmiennego uregulowania, np. dopuszczającego stosowanie czeskich regulacji dot. zamówień publicznych w odniesieniu do dostaw, usług i robót budowlanych realizowanych na terenie Republiki Czeskiej.

a) Język postępowania

Wszelkie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone na podstawie p.z.p. **muszą toczyć się w języku polskim** (art. 9 p.z.p.). Co do zasady dotyczy to również postępowań o zamówienia, które mają być realizowane poza granicami RP. Obowiązek ten oznacza, że całe postępowanie powinno być przygotowane i przeprowadzone w języku polskim. Zamawiający musi zatem przygotować niezbędną dokumentację przetargową (ogłoszenie, SIWZ, protokół z postępowania itp.) w języku polskim. Wymóg stosowania języka polskiego nie oznacza jednak zakazu równoległego stosowania dokumentów przetargowych w języku obcym, tak aby ułatwić zagranicznym przedsiębiorstwom uczestnictwo w procedurze przetargowej. W takim przypadku tłumaczenia dokumentów przetargowych nie mają charakteru wiążącego dla zamawiającego, tzn. wersja polskojęzyczna jest wersją wiążącą a wykonawca bierze na siebie ryzyko stosowania przygotowanego przez zamawiającego tłumaczenia.¹⁰⁰

¹⁰⁰ M. Stachowiak [w:] W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2012, art. 9 pkt. 5.

Również oferty składane przez uczestników postępowania muszą, co do zasady, być sformułowane w języku polskim.

b) Język umowy

Również umowy o zamówienia publiczne muszą być zawierane w języku polskim. Wymóg ten wynika wprost z art. 7 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o języku polskim¹⁰¹, który to nakazuje podmiotom określonym w art. 4 tejże ustawy stosowanie języka polskiego w obrocie prawnym. Umowie takiej może towarzyszyć tłumaczenie na język obcy.

c) Dokumentacja wykonawcy

Dokumenty, jakie zamawiający może żądać od wykonawcy oraz forma, w jakiej mają być składane określone zostały w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 19.2.2013 r.¹⁰² Z treści rozporządzenia wynika, że dokumenty potwierdzające spełnianie warunków udziału w postępowaniu składane są wraz z tłumaczeniem (§ 7 ust. 4). Spełnienie tego wymogu nie oznacza przedłożenia tłumaczenia przysięgłego. Co więcej, tłumaczenie takie może wykonać wykonawca samodzielnie, bez posiadania do tego specjalnych uprawnień tłumacza przysięgłego.¹⁰³

Tłumaczenie wykonane przez tłumacza przysięgłego nie jest również wymagane w stosunku do pozostałych dokumentów, informacji i pism składanych w trakcie postępowania. Jedynie w ramach postępowania odwoławczego przed KIO skład odwoławczy może zażądać przedłożenia tłumaczenia dokumentu na język polski poświadczonego przez tłumacza przysięgłego.¹⁰⁴

d) Dopuszczalność prowadzenia postępowania w języku obcym

Wyjątek od zasady prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w języku polskim przewiduje art. 9 ust. 3 p.z.p. Zezwala on na dopuszczenie przez zamawiającego innego języka niż język polski w sytuacji, gdy zamówienie udzielane jest na terenie innego kraju. Zgoda zamawiającego musi być jednak wyrażona w sposób wyraźny i umożliwiający wszystkim zainteresowanym podmiotom złożenie oferty w języku obcym.¹⁰⁵ W przypadku udzielenia takiej zgody w języku obcym złożyć można wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oświadczenia, ofertę oraz inne dokumenty. Mimo tego ułatwienia postępowanie toczyć się będzie w języku polskim. Również umowa zawarta w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie art. 9 ust. 3 p.z.p. musi być zawarta w języku polskim.

Przepis art. 9 ust. 3 p.z.p. odnosi się jedynie do prowadzonego przez zamawiającego postępowania o udzielenie zamówienia i nie ma zastosowania do postępowania odwoławczego przed KIO.¹⁰⁶

¹⁰¹ T.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 z późn. zm.

¹⁰² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 19.2.2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. z 2013 r. poz. 231).

¹⁰³ KIO, wyrok z 5.3.2013, sygn. KIO 360/13.

¹⁰⁴ § 19 ust. 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22.3.2010 w sprawie regulaminu postępowania przy rozpoznawaniu odwołań (Dz.U. z 2010 r. Nr 48, poz. 280 z późn. zm.).

¹⁰⁵ Zespół Arbitrów przy UZP, wyrok z 5.1.2007, sygn. UZP/ZO/0-3034/06.

¹⁰⁶ KIO, wyrok z 25.5.2012, sygn. KIO 940/12 oraz sygn. KIO 941/12.

2. Przebieg postępowania o udzielenie zamówienia

Zasadniczy wpływ na wybór i przebieg postępowania o udzielenie zamówienia ma wartość udzielanego zamówienia określana na podstawie art. 32 i nast. p.z.p. W związku z tym wyróżnić należy trzy podstawowe scenariusze:

a) Wartość zamówienia przekraczająca tzw. „progi unijne”

Wysokość tzw. „progów unijnych”, których osiągnięcie warunkuje powstanie obowiązku przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji UE reguluje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16.12.2011 r.¹⁰⁷ Zgodnie z jego treścią w przypadku EUWT, które nie jest zamawiającym z sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, obowiązek publikacji powstaje, jeżeli wartość zamówienia przekracza:

- 200.000 euro (803.930 PLN) dla dostaw i usług,
- 5.000.000 euro (20.098.000 PLN) dla robót budowlanych.

W przypadku, gdy wartość zamówienia przekracza jeden z powyższych progów na zamawiającym spoczywa szereg obowiązków proceduralnych określonych w p.z.p.:

- obowiązek żądania dokumentów dla potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu (art. 26 ust. 1 p.z.p.),
- obowiązek żądania wadium (art. 45 p.z.p.),
- obowiązek powołania komisji przetargowej (art. 19 ust. 1 p.z.p.),
- obowiązek zachowania terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz składania ofert zgodnych z przepisami dyrektyw,
- obowiązek zawiadomiania Prezesa UZP o wszczęciu postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia oraz zamówienia z wolnej ręki (art. 62 ust. 2 i art. 67 ust. 2 p.z.p.),
- możliwość wniesienia odwołania w odniesieniu do wszystkich czynności zamawiającego (180 p.z.p.).

W pozostałym zakresie zastosowanie znajdują przepisy p.z.p., w szczególności omówione powyżej regulacje dotyczące języka postępowania czy sposobu zawarcia umowy.

b) Wartość zamówienia poniżej tzw. „progów unijnych”

Przepisy p.z.p. znajdują również zastosowanie w pełnej rozciągłości w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia, którego wartość nie przekracza „progów unijnych” ale wynosi więcej niż wskazana w art. 4 pkt 8 p.z.p. suma 14.000 euro. Zgodnie z art. 11 ust. 1 p.z.p. ogłoszenie o takich zamówieniach umieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) udostępnianym na stronach Urzędu Zamówień Publicznych. W przeciwieństwie do zamówień powyżej „progów unijnych” możliwe jest również udzielenie zamówienia w **trybie zapytania o cenę lub licytacji elektronicznej**.

¹⁰⁷ Dz.U. 2011 r. Nr 282, poz. 1649 z późn. zm.

Ponadto należy wskazać na fakt, że w określonych przypadkach umieszczenie ogłoszenia jedynie w polskim Biuletynie Zamówień Publicznych może być niewystarczające. Chodzi tu przede wszystkim o udzielanie **zamówień o charakterze transgranicznym**, do których oprócz postanowień przepisów krajowych stosuje się także podstawowe zasady zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W szczególności chodzi tu o kwestie związane z publikacją informacji o zamówieniu, zasad udzielania zamówienia czy też ochrony prawnej i kontroli bezstronności procedur przetargowych.¹⁰⁸ O ile postanowienia p.z.p. co do zasady spełniają wynikające z prawa pierwotnego UE wymogi dotyczące procedur przetargowych i ochrony prawnej, to ograniczenie obowiązku ogłoszenia o zamówieniu jedynie do publikacji w BZP może być w przypadku zamówień transgranicznych niewystarczające.

Zamówieniem o charakterze transgranicznym jest każde zamówienie, które ma znaczenie dla rynku unijnego. Ocena, czy warunek ten jest spełniony zależy do zamawiającego. Komisja jako kryteria pomocnicze w tej ocenie wymienia (i) charakter zamówienia, (ii) szacunkową wartość zamówienia, (iii) specyfikę danego sektora gospodarki oraz (iv) geograficzną lokalizację miejsca wykonania zamówienia.¹⁰⁹ Wydaje się, że dla działalności EUWT największe praktyczne znaczenie posiada ostatnia z wymienionych przesłanek, tj. miejsce wykonania zamówienia. Stosunkowo często może bowiem dochodzić do sytuacji, w których Ugrupowanie będzie udzielać zamówień na realizację usług lub dostaw w państwie członkowskim innym niż państwo jego siedziby. W przypadku Ugrupowania chodziłoby zatem przede wszystkim o zamówienia mające być zrealizowane na terenie Republiki Czeskiej, choć niewykluczone jest także spełnienie przesłanki transgraniczności w przypadku zamówień podlegających na terytorium RP, a które to mogłyby być interesujące dla przedsiębiorstw z terenu Czech. Założenie to wydaje się o tyle usprawiedliwione, że jednym z celów statutowych Ugrupowania jest wspieranie przedsiębiorczości w aspekcie transgranicznym (§ 9 ust. 1 pkt 4 Statutu).

Konsekwencją uznania określonego zamówienia jako transgraniczne jest obowiązek udostępnienia przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich informacji odnoszących się do zamówienia **w formie publicznego ogłoszenia i w sposób umożliwiający otwarcie procedury na konkurencję**. Warunków tych nie spełnia praktyka kontaktowania się z potencjalnymi oferentami, nawet jeśli zamawiający zwraca się do zainteresowanych przedsiębiorstw z różnych państw członkowskich.¹¹⁰ Jako odpowiednie i powszechnie stosowane środki publikacji ogłoszenia o zamówieniu Komisja Europejska wymienia:

- Internet: strony internetowe podmiotu zamawiającego, portale internetowe stworzone w celach zamieszczania ogłoszeń o zamówieniach publicznych;
- Krajowe dzienniki urzędowe;
- Gazety o zasięgu krajowym i regionalnym;
- Lokalne środki publikacji: lokalne gazety, biuletyny informacji miejskiej, tablice ogłoszeń;

¹⁰⁸ Kwestie te, wraz z właściwym orzecznictwem TS zostały przedstawione przez Komisję Europejską, Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.Urz. UE Nr C 179 s. 2 (dalej jako Wytoczne)).

¹⁰⁹ Komisja, Wytoczne Pkt 1.3.

¹¹⁰ Komisja, Wytoczne Pkt 2.1.1.

- Dziennik Urzędowy UE w przypadku zamówień o dużej wartości.¹¹¹

Ogłoszenie o zamówieniu transgranicznym nie musi być szczegółowe. Wystarczy, że zawiera ono krótki opis podstawowych informacji dotyczących zamówienia, które ma być udzielone oraz sposobów jego udzielenia. Informacje te powinny być wystarczające do podjęcia racjonalnej decyzji o wyrażeniu zainteresowania otrzymaniem zamówienia i obejmować przedmiot zamówienia, termin jego wykonania, podstawowe zasady płatności, wymogi stawianych wykonawcom, czas i miejsce składania ofert, kryteria oceny.¹¹²

W pozostałym zakresie zastosowanie znajdują przepisy p.z.p., w szczególności omówione powyżej regulacje dotyczące języka postępowania czy sposobu zawarcia umowy.

c) Wartość zamówienia poniżej 14.000 euro

W przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro (56.274,04 PLN) i innych zamówień podlegających przedmiotowemu wyłączeniu spod p.z.p. (głównie na podstawie art. 4 p.z.p.) ustawodawca zrezygnował całkowicie z nałożenia obowiązku stosowania p.z.p.¹¹³ W konsekwencji Ugrupowanie nie jest związane postanowieniami proceduralnymi wynikającymi z p.z.p. Również treść umów zawartych przez Ugrupowanie a objętych omawianym wyłączeniem może być, co do zasady kształtowana przez Ugrupowanie w sposób dowolny w zakresie dopuszczalnym przez ogólne przepisy prawa. Brak zastosowania nie oznacza jednak, że zawieranie umów o wartości poniżej 14.000 euro nie podlega żadnym ograniczeniom. W zależności od tego, czy zamówienie ma charakter transgraniczny czy nie, ograniczenia te mogą mieć następujący charakter:

(1) Zamówienia nietransgraniczne

W przypadku zamówień nietransgranicznych, w ramach których wydatkowane są środki publiczne zamawiającego obowiązują zasady wynikające z przepisów u.f.p. Art. 44 ust. 3 u.f.p. stanowi m.in., że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Naruszenie tych zasad prowadzić może do odpowiedzialności kierownika jednostki dokonującej wydatków na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych.¹¹⁴

Ponadto w literaturze przedmiotu wskazuje się na zobowiązanie zamawiającego do realizacji zamówień publicznych, włączając zamówienia objęte tezą art. 4 pkt. 8 p.z.p., w zgodzie z generalnymi zasadami wynikającymi z p.z.p. i obowiązującego prawa: zasadą jawności wydatków, zasadą zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania podmiotów mogących wykonać zamówienie oraz zasadą pisemności.¹¹⁵

¹¹¹ Komisja, Wytyczne Pkt 2.1.2.

¹¹² P. Wójcik, Zamówienia wyłączone spod ustawy – praktyczny komentarz, LEX 178502.

¹¹³ Obecnie w Sejmie znajdują się dwa projekty nowelizacji art. 4 pkt 8 pr. zam. publ., które zakładają podwyższenie wartości zamówienia, od której pr. zam. publ. znajdowałoby zastosowanie do 30.000 euro (druk sejmowy 1638) oraz 50.000 euro (druk sejmowy 1653).

¹¹⁴ Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 168).

¹¹⁵ J. Andać-Sępkowska, Zamówienia publiczne do 14.000 euro – komentarz praktyczny, LEX 128941.

W celu zapewnienia poszanowania tych zasad a także dokumentacji postępowania zgodnie z dyrektywami dotyczącymi wydatkowania środków publicznych wskazane byłoby opracowanie przez Ugrupowanie własnego regulaminu postępowania w przypadku zamówień o wartości poniżej 14.000 euro.

(2) Zamówienia transgraniczne

W przypadku zamówień o charakterze transgranicznym oprócz ograniczeń wynikających z przepisów prawa polskiego zamawiający zobowiązany jest ponadto realizować zasady wynikające z prawa unijnego.

Oprócz opisanego powyżej unijnego obowiązku zagwarantowania odpowiedniego upublicznienia informacji o konkretnym zamówieniu, podmioty zamawiające zobowiązane są także realizować zasadę przejrzystości w zamówieniach publicznych. Polega ona na zapewnieniu wszystkim podmiotom gospodarczym wyrażającym zainteresowanie zamówieniem uczciwych warunków konkurencji.¹¹⁶ Według Komisji Europejskiej realizację tego postulatu zapewniają następujące kryteria:

- Niedyskryminacyjny opis przedmiotu zamówienia;
- Równy dostęp dla podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich: zakaz wymogów dyskryminujących (pośrednio lub bezpośrednio) oferentów z innych państw członkowskich, równy dostęp dla wszystkich do tych samych informacji w ramach negocjacji;
- Wzajemne uznawanie dyplomów i dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji;
- Terminy umożliwiające zagranicznym przedsiębiorcom wzięcie udziału w procedurze;
- Dopuszczalność ograniczenia liczby wnioskodawców na podstawie obiektywnych czynników.¹¹⁷

Konieczne jest również zapewnienie kontroli bezstronności procedur przetargowych w postaci skutecznej ochrony sądowej.¹¹⁸

Postępowania o udzielenie zamówień o wartości poniżej 14.000 euro mogą ponadto toczyć się w języku innym niż polski. Niezależnie od sposobu procedowania i wybranego przez zamawiającego języka umowa zawarta w wyniku udzielenia zamówienia sporządzona być musi **zawsze w języku polskim** (art. 7 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o języku polskim).

D. Ugrupowanie jako uczestnik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Regulacje zawarte w p.z.p. nie wykluczają możliwości uczestnictwa Ugrupowania jako potencjalnego wykonawcy w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Ubieganie się przez Ugrupowania o udzielenie zamówienia publicznego nie stoi w sprzeczności z postanowieniami Statutu Ugrupowania. W § 17 Statutu dopuszczono bowiem możliwość prowadzenia przez Ugrupowanie działalności gospodarczej.

¹¹⁶ ETS, wyrok z 12.12.2002 r., spr. C-470/99 *Universale-Bau AG*, ECR 2002, s. I-11617 nb. 93.

¹¹⁷ Komisja, Wytyczne pkt 2.2.

¹¹⁸ ETS, wyrok z 7.12.2000, spr. C-324/98 *Teleaustria*, ECR 2000, s. I-10745.

W przypadku Ugrupowania zastosowania nie znajduje natomiast zawarte w art. 4 pkt 13 p.z.p. wyłączenie spod reżimu zamówień publicznych tzw. **zamówień inhouse**. Zgodnie z treścią tego przepisu ustawie nie podlegają bowiem zamówienia udzielane instytucjom gospodarki budżetowej w rozumieniu u.f.p. (art. 23 i nast.). Brak zastosowania tego wyłączenia wynika przede wszystkim z faktu, że Ugrupowanie nie spełnia przesłanek definicji instytucji gospodarki budżetowej zawartych w art. 23 ust. 1 i 2 u.f.p.

Nie spełnione jest ponadto jedno z dodatkowych kryteriów uznawanych zarówno przez orzecznictwo ETS¹¹⁹ jak i wytyczne Prezesa UZP¹²⁰ za konieczne do stosowania wyłączenia na podstawie art. 4 pkt 13 p.z.p. Biorąc pod uwagę strukturę Ugrupowania, w którym żaden z założycieli nie ma większości a tym samym możliwości samodzielnego decydowania o działalności Ugrupowania nie można bowiem zakładać, że organ administracji będący zamawiającym sprawuje nad Ugrupowaniem kontrolę analogiczną do kontroli sprawowanej nad własnymi służbami.

E. Swoboda umów a wytyczne państwa rejestracji

Co do zasady, do wszystkich zamówień publicznych udzielanych przez Ugrupowanie zastosowanie znajduje p.z.p. Oznacza to, że umowy zawierane na podstawie p.z.p. mają cywilnoprawny charakter. Wynika to wprost z przepisu art. 139 p.z.p., który nakazuje stosowanie przepisów Kodeksu Cywilnego (KC) do umów zawieranych na podstawie Ustawy. W konsekwencji oznacza to, że swoboda zawierania umów uregulowana w art. 353¹ KC ulega w przypadku takich umów ograniczeniom wynikającym z uregulowań p.z.p.

Jednocześnie z zawartego w art. 139 ust. 1 p.z.p. odesłania do KC wynika bezwzględny **obowiązek stosowania polskiego prawa materialnego** w przypadku umów zawieranych na podstawie p.z.p. Umowy w sprawach zamówień podlegają zatem interpretacji według reguł wykładni oświadczeń woli tak jak wszystkie inne umowy, czyli zgodnie z zasadami art. 65 KC¹²¹. Również ewentualną nieważność umowy ocenia się na podstawie przepisów KC, np. art. 59.

Strony umowy zawartej w wyniku udzielenia zamówienia publicznego nie mogą dokonać wyboru prawa, któremu podlegać miałyby zawarta umowa. Przepisy p.z.p. nie zawierają natomiast żadnych ograniczeń w kwestii wyboru sądu właściwego do rozstrzygania sporów wynikłych z zawartej umowy, co otwiera możliwość poddania tychże sporów sądowi zagranicznemu. Dopuszczalne jest również zawarcie klauzuli arbitrażowej. W przypadku braku klauzuli jurysdykcyjnej w umowie kwestię sądu właściwego rozstrzygać będą w pierwszej kolejności przepisy rozp. Bruksela I w sprawie jurysdykcji w sprawach cywilnych a następnie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o właściwości sądów¹²². Warto dodać, że w przypadku umów rozp. Bruksela I określa jako sąd właściwy

¹¹⁹ ETS, wyrok z 18.11.1999, spr. C-107/98 *Teckal*, ECR 1999, s. I-8121 nb. 50.

¹²⁰ Udzielanie zamówień instytucji gospodarki budżetowej przez organ władzy publicznej wykonujący funkcję organu założycielskiego tej instytucji (art. 4 pkt 13 pr. zam. publ.), dostępne pod adresem: <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2128>.

¹²¹ *J. Jerzykowski* [w:] W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 139 pkt 5.

¹²² Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.Urz. z 2001 Nr L 12, s. 1 i nast.). Rozporządzenie to obowiązuje do 10.1.2015 r. kiedy to w życie wchodzi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z 12.12.2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych

sąd miejsca, w którym zobowiązanie zostało lub miało być wykonane (art. 5 ust. 1 rozp. Bruksela I).

1. Zamówienia publiczne o wartości powyżej 14.000 euro

W przypadku wszystkich zamówień o wartości powyżej 14.000 euro lub niepodlegających zawartym w p.z.p. wyłączeniom przedmiotowym zastosowanie znajdują przepisy p.z.p. Oznacza to także bezwzględny obowiązek poddania umów zawartych w wyniku takich zamówień prawu polskiemu.

2. Zamówienia publiczne o wartości poniżej 14.000 euro

Wynikający z art. 139 ust. 1 p.z.p. obowiązek stosowania prawa polskiego nie obowiązuje natomiast w przypadku zamówień, których wartość nie przekracza 14.000 euro i które w związku z tym wyłączone są spod reżimu wynikającego z p.z.p. W związku z tym, z uwzględnieniem omówionych powyżej ogólnych zobowiązań spoczywających na zamawiającym ugrupowanie może, zgodnie z zasadą swobody umów, nie tylko w dowolny sposób kształtować treść stosunków zobowiązaniowych ale również, na podstawie porozumienia zawartego z wykonawcą, wyłączyć stosowanie przepisów KC i poddać umowę prawu państwa obcego. Uprawnienie to może mieć duże znaczenie praktyczne w przypadku umów zawieranych z wykonawcami z terenu Republiki Czeskiej, które to mają być wykonane na terytorium Republiki Czeskiej. W takim przypadku **wybór prawa czeskiego musi być dokonany wyraźnie lub w sposób jednoznaczny wynikać z postanowień umowy**. W zakresie w jakim nie dokonano wyboru właściwego prawa prawo właściwe ustala się na podstawie przepisów rozp. Rzym I.

F. Nowa regulacja – projekt dyrektywy

Pewne ułatwienia w przeprowadzaniu zamówień publicznych o charakterze transgranicznym przewiduje projekt nowej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, która to ma zastąpić obowiązującą obecnie Dyrektywę 2004/18.¹²³

Zgodnie z treścią planowanego art. 38 ust. 4 w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego organizowanego przez EUWT jego członkowie będą mogli w drodze decyzji właściwego organu zdecydować, przepisy którego z państw członkowskich zaangażowanych we współpracę transgraniczną będą miały zastosowanie do danego postępowania. Projektowany przepis konkretyzuje, że wyboru dokonać będzie można pomiędzy

- a) prawem państwa członkowskiego, w którym EUWT ma siedzibę statutową, lub
- b) prawem państwa członkowskiego, w którym EUWT prowadzi swoją działalność.

Pozwalałoby to Ugrupowaniu na organizację i przeprowadzanie postępowań na podstawie czeskiego prawa zamówień publicznych.

Porozumienie w sprawie wyboru prawa zamówień publicznych będzie mogło obowiązywać na czas

(Dz.Urz. z 2012 r. Nr L 351 s. 1).

¹²³ Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych, KOM(2011) 896 w wersji uzgodnionej w ramach trilogu: Dokument Rady UE z 12.7.2013, nr 11745/13.

nieokreślony, jeśli jest zostanie umocowane w statucie EUWT. Alternatywnie może być ono ograniczone do określonego okresu, określonych rodzajów zamówień, do jednego konkretnego zamówienia lub większej ich liczby.

Implementacja postanowień dyrektywy będzie musiała nastąpić w ciągu 24 miesięcy od jej uchwalenia. Obecnie projekt w treści uzgodnionej pomiędzy Radą a Parlamentem oczekuje na ostateczne zatwierdzenie przez oba organy. Jako, że dyrektywa najprawdopodobniej zostanie uchwalona w pierwszej połowie 2014 r. można zakładać, że odpowiednik przepisu art. 38 znajdzie się w polskim porządku prawnym najpóźniej do końca 2016 r.

IV. EUWT z o.o. - efektywne wykonywanie zadań a problematyka odpowiedzialności za zobowiązania

(opracował Marcin Krzymuski)

A. Odpowiedzialność EUWT

1. Odpowiedzialność cywilnoprawna

EUWT jako podmiot prawnie niezależny od swoich członków odpowiada samodzielnie za własne zobowiązania. Wynika to wprost z art. 12 ust. 2 zd. 1 rozp. o EUWT. Z tym wiąże się również ściśle odpowiedzialność EUWT za działania swoich organów wobec osób trzecich. Zachodzi ona nawet w tych przypadkach, gdy działania wyrządzające szkodę osobom trzecim nie są objęte zakresem zadań EUWT (odpowiedzialność *ultra vires*)¹²⁴.

a) Prawo właściwe dla odpowiedzialności cywilnoprawnej

Z uwagi na transgraniczny charakter działalności EUWT niezbędne jest podkreślenie, iż każdy element zagraniczny występujący w stanie faktycznym, z którego wynika odpowiedzialność ugrupowania, powoduje konieczność zbadania, jakie prawo jest właściwe dla ustalenia podstawy i zakresu odpowiedzialności.

W zakresie zobowiązań umownych prawo właściwe (tzw. statut kontraktowy) wyznaczać będą przepisy rozp. Rzym I. Decydujące znaczenie będzie miała w tym zakresie wola stron stosunku umownego. Strony umowy mogą bowiem co do zasady wskazać prawo właściwe dla roszczeń wynikających z danej umowy.

W przypadku odpowiedzialności deliktowej prawem właściwym będzie prawo, na które wskażą przepisy rozp. Rzym II¹²⁵. Zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 4 ust. 1 rozp. Rzym II prawem właściwym dla zobowiązania pozaumownego wynikającego z czynu niedozwolonego będzie prawo państwa, w którym powstała szkoda. Możliwe jest jednak, że w szczególnych sytuacjach (np. w razie szkód wyrządzonych oddziaływaniem na środowisko) jako prawo właściwe wskazany będzie inny porządek prawny¹²⁶. Natomiast dla oceny skutków cywilnoprawnych transgranicznego wypadku drogowego, w którym uczestniczyłby pojazd należący do EUWT, zastosowanie z punktu widzenia prawa polskiego będzie miała Konwencja o prawie właściwym dla wypadków drogowych, sporządzona w Hadze 4.5.1971 r.¹²⁷

Odpowiedzialność za działania władcze (tzw. *acta iure imperii*, w Polsce art. 417 KC i nast.), o ile w ogóle się pojawi, podlegać będzie odrębnym regułom wyznaczania prawa właściwego (zob. art. 1 ust. 1 rozp. Rzym II). W tych sytuacjach posługujemy się przepisami polskiej ustawy – prawo prywatne międzynarodowe. Według niej prawem właściwym będzie prawo państwa, w którym organy

¹²⁴ F.-J. Peine, T. Starke, Der europäische Zweckverband. Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), LKV 2008, s. 402-405 (s. 405).

¹²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.7.2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”) (Dz.Urz. Nr L 199 z 31.7.2007 r., s. 40-49).

¹²⁶ Zob. art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5 i nast. (zwłaszcza art. 7) rozp. Rzym II. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają jednak na bliższe przedstawienie tych zagadnień.

¹²⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 63, poz. 585.

wykonyują władzę publiczną (art. 35 p.p.m.¹²⁸).

b) Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa ugrupowania

Jeżeli na podstawie reguł przedstawionych w poprzednim punkcie wskazane zostanie prawo polskie, obowiązują następujące zasady.

EUWT odpowiada za niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązań na podstawie art. 471 KC. Ponosi więc odpowiedzialność zarówno za własne zachowanie – niedochowanie należytej staranności (art. 472 KC) – jak i za zachowanie osób, z których pomocą zobowiązanie wykonywa, jak również osób, którym wykonanie zobowiązania powierza (art. 474 KC). Stąd też EUWT ponosi odpowiedzialność za swoich pracowników oraz za osoby, którym zleca wykonanie określonych czynności w celu wykonania własnego zobowiązania wobec osoby trzeciej, jeżeli osoby te wyrządziły szkodę innym podmiotom przy okazji wykonywania powierzonych im obowiązków.

EUWT może także odpowiadać z tytułu czynów niedozwolonych (art. 415 KC i nast.). Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez zawinione działanie organów ugrupowania jako osoby prawnej ustanawia art. 416 KC. EUWT odpowiada ponadto za szkodę wyrządzoną przez zawinione działanie jego pracowników (art. 430 KC). Ponosi również odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez osoby nie podlegające jego kierownictwu, którym powierzył wykonanie czynności (art. 429 KC). Natomiast odpowiedzialność za ruch pojazdów, których właścicielem będzie EUWT, będzie się podlegać art. 436 KC. Nie należy natomiast traktować EUWT jako podmiotu (przedsiębiorstwa) wprawianego w ruch siłami przyrody w rozumieniu art. 435 KC. Jego funkcjonowanie nie zależy bowiem od wykorzystania elementarnych sił przyrody dla (ewentualnie) prowadzonej działalności gospodarczej.

EUWT działa w celu wykonania zadań nałożonych mu przez członków będących podmiotami publicznymi. Stąd pojawia się kwestia odpowiedzialności Ugrupowania oraz subsydiarnej odpowiedzialności jego członków za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 KC). EUWT może być "inną osobą prawną" w rozumieniu art. 417 § 1 KC. Pod pojęciem wykonywania władzy publicznej rozumie się jednakże wykonywanie działań o charakterze władczym. Są to działania, z którymi łączy się z możliwością jednostronnego kształtowania przez organ władzy publicznej sytuacji prawnej jednostki.¹²⁹ Tymczasem zadania powierzone EUWT przez jego członków nie mogą dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych (art. 7 ust. 4 rozp. o EUWT). Wykluczone jest więc powierzenie Ugrupowaniu działań o charakterze policyjnym i regulacyjnym oraz zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i polityki zagranicznej. EUWT nie będzie miało w zasadzie kompetencji do wykonywania działań o charakterze władczym. Nie będzie więc odpowiadać za niezgodne z prawem wykonywanie albo zaniechanie wykonywania władzy publicznej.

Natomiast skutki zachowań w sferze gospodarczo-majątkowej (tzw. *dominium*) oraz działania w zakresie usług użyteczności publicznej podejmowane przez EUWT będą podlegać ogólnym zasadom odpowiedzialności deliktowej, tzn. art. 416 KC i innym¹³⁰.

¹²⁸ Ustawa z 4.2.2011 r. - Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 2011 r. Nr 80, poz. 432).

¹²⁹ por. A. Rzetecka-Gil, Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna, LEX/el., 2011, art. 417 uw. 5.

¹³⁰ por. A. Rzetecka-Gil, Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna, LEX/el., 2011, art. 417 uw. 3.

c) Jurysdykcja krajowa

Jurysdykcję krajową sądów w sprawach dotyczących odpowiedzialności umownej i deliktowej wyznacza tzw. rozp. Bruksela I¹³¹. Co do zasady strony mogą w zakresie odpowiedzialności umownej wskazać sąd właściwy na mocy umowy o właściwość sądu (tzw. umowa prorogacyjna, art. 23 rozp. Bruksela I). Niedopuszczalny jest natomiast wybór sądu w sprawach, dla których zastrzeżono w rozp. Bruksela I właściwość wyłączną (zob. art. 22 rozp. Bruksela I). Dotyczy to przede wszystkim spraw o prawa rzeczowe na nieruchomości oraz o najem i dzierżawę nieruchomości. W tych wypadkach wyłącznie właściwe są sądy państwa, w których położona jest nieruchomość (art. 22 pkt 1) rozp. Bruksela I). W razie braku wyboru sądu właściwego zastosowanie znajdują reguły ogólne. Wynika z nich właściwość sądu miejsca zamieszkania (siedziby) pozwanego (art. 2 rozp. Bruksela I). W razie sporów wynikających z umów szczególną jurysdykcję ustanawia art. 5 pkt 1 rozp. Bruksela I. O właściwości sądu będzie decydować miejsce wykonania umowy oraz typ umowy. Dla umów sprzedaży rzeczy ruchomych oraz usług rozp. Bruksela I przewiduje szczególne regulacje.

Natomiast w zakresie odpowiedzialności deliktowej, w przypadku której z natury rzeczy nie mamy do czynienia z zapisem na sąd właściwy, o jurysdykcji krajowej stanowi art. 5 pkt 3 rozp. Bruksela I. Z tego ostatniego przepisu oraz orzecznictwa TSUE wynika dla poszkodowanego czynem niedozwolonym możliwość wyboru pomiędzy sądami państwa, w którym miało miejsce zdarzenie powodujące szkodę i sądami państwa, w którym wystąpiła szkoda.

2. Odpowiedzialność karnoprawna Ugrupowania

W prawie polskim ma miejsce także odpowiedzialność karnoprawna osób prawnych na podstawie ustawy z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹³². EUWT jako osoba prawna spełnia kryterium podmiotowe stosowania tej ustawy. Zakres odpowiedzialności wyznacza art. 3 ustawy. Podmiot zbiorowy ponosi karę pieniężną, której wysokość wynosi od 1.000 do 5.000.000 zł. Kara nie może jednak przekraczać 3% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego (art. 7 ustawy). Ponadto dopuszczalne jest - obligatoryjne lub fakultatywne - orzeczenie środka karnego w postaci przepadku określonych dóbr (art. 8 i art. 9 ustawy).

Ponoszenie odpowiedzialności przez podmiot zbiorowy nie wpływa w żaden sposób na powstanie czy zakres odpowiedzialności cywilnej (zob. wyżej) za wyrządzoną szkodę. Nie uchyla także odpowiedzialności administracyjnej ani odpowiedzialności sprawcy czynu zabronionego (art. 6 ustawy).

3. Odpowiedzialność administracyjna Ugrupowania

Odpowiedzialność administracyjna w ogóle jest pojmowana jako odpowiedzialność egzekwowana przez organy administracji, głównie poprzez wydawanie odpowiednich decyzji administracyjnych¹³³. Ugrupowanie może ponosić odpowiedzialność z tego tytułu, o ile zajdą przesłanki do wydania wobec niego nakazu lub zakazu w drodze decyzji administracyjnej. Z uwagi na zadania, o których mowa jest

¹³¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.Urz. Nr L 12 z 16.1.2001 r., s. 1 i nast.).

¹³² T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 768 z późn. zm.

¹³³ M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki (red.), Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Warszawa 2011, przed art. 362 nb. 1.

w Artykule 4 ust. 2 pkt 2-3 Konwencji o utworzeniu EUWT Nowe Sudety z o.o. w rachubę może wchodzić np. odpowiedzialność administracyjna na podstawie art. 362 i nast. ustawy – Prawo ochrony środowiska¹³⁴.

B. Odpowiedzialność członków EUWT

Odpowiedzialność członków EUWT jest subsydiarna. Odpowiadają za zobowiązania ugrupowania wówczas, gdy aktywa EUWT nie są wystarczające do pokrycia jego zobowiązań. Nie ma przy tym znaczenia charakter zobowiązań ugrupowania.

Z art. 12 ust. 2 rozp. o EUWT wynika, iż zakres odpowiedzialności każdego członka zostaje ustalony proporcjonalnie do jego wkładu. Uzgodnienia dotyczące wkładów są podejmowane w statucie. Natomiast gdy prawo krajowe, zgodnie z którym członek został utworzony, wyłącza lub ogranicza odpowiedzialność tego członka, dany członek odpowiedzialności za zobowiązania EUWT nie ponosi.

1. Ograniczona odpowiedzialność polskich członków EUWT

Taką właśnie regulację znajdujemy w prawie polskim; art. 19 u.e.u.w.t. wyłącza w całości i całkowicie odpowiedzialność polskich członków ugrupowania za zobowiązania tegoż. Jest to konsekwencja zasady wynikającej z art. 40 KC oraz ustaw samorządowych¹³⁵. Dla art. 19 u.e.u.w.t. nie ma znaczenia, czy EUWT ma siedzibę w Polsce czy za granicą.

Zdaniem autora niniejszej analizy problematyczne jest, czy przepis art. 19 u.e.u.w.t. jest zgodny z Konstytucją RP, a zwłaszcza z zasadą równości (Art. 32 Konstytucji RP). Przepis ten może bowiem uprzywilejowywać podmioty publiczne, które ex lege nie ponoszą odpowiedzialności za swoje osoby prawne. Niezbędne byłoby więc porównanie odpowiedzialności podmiotów prywatnoprawnych posługujących się innymi podmiotami w celu ograniczenia własnej odpowiedzialności. Dodatkowo w rachubę wchodzi ochrona wierzycieli podmiotu publicznego z tytułu nienależytego wykonania przezeń obowiązków o charakterze powszechnym (zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności). Stąd też w prawie polskim pojawiają się idee związane z zastosowaniem mechanizmu tzw. odpowiedzialności przebijającej (szwajc. *Durchgriffshaftung*). Opracowanie tego problemu wykracza jednak poza ramy udzielonego zlecenia i tym samym nie będzie przedmiotem bardziej pogłębionej analizy. Ponadto ponieważ przepisy art. 40 KC i art. 19 u.e.u.w.t. nie były dotychczas bezpośrednio przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, należy wychodzić z domniemania zgodności wymienionych regulacji z Konstytucją.

2. Ograniczenie odpowiedzialności innych członków EUWT (EUWT z o.o.)

Art. 12 ust. 2 zd. 3 rozp. o EUWT przewiduje możliwość ograniczenia odpowiedzialności członków ugrupowania, których macierzyste porządki prawne nie przewidują takiego ograniczenia odpowiedzialności jak prawo polskie w art. 19 u.e.u.w.t. Postanowienia o ograniczeniu ich odpowiedzialności dokonuje się w statucie. W razie podjęcia takich postanowień nazwa Ugrupowania, którego członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność, wymaga dodania słów "z ograniczoną odpowiedzialnością" (art. 12 ust. 2 zd. 5 rozp. o EUWT). Takie Ugrupowania mogą być rejestrowane w Polsce. Jednakże niektóre kraje zabroniły rejestracji na swym terytorium Ugrupowań z ograniczoną

¹³⁴ Ustawa z 27.4.2001 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.).

¹³⁵ Art. 49 ust. o sam. gminnym, art. 49 ust. o sam. powiat., art. 69 ust. o sam. woj.

odpowiedzialnością. Ustanowienie tego zakazu ma swoją podstawę prawną w art. 12 ust. 2 zd. 7 rozp. o EUWT. Dla analizowanej tutaj sytuacji oznacza to, że Ugrupowanie może być zarejestrowane wyłącznie w Polsce, jeżeli ma być utrzymana ograniczona odpowiedzialność wszystkich członków.

Skutkiem przyjęcia formuły EUWT z o.o. jest wyłączenie odpowiedzialności wszystkich członków ugrupowania za jego zobowiązania. Wierzyciele mogą sięgnąć więc wyłącznie do masy majątkowej EUWT. Jakkolwiek odpowiedzialność majątkowa członków ugrupowania jest wykluczona.

W projekcie nowelizacji rozp. o EUWT planuje się wprowadzenie zapisu, zgodnie z którym pozostali członkowie ugrupowania będą mogli ograniczyć swoją odpowiedzialność jedynie wtedy, gdy pozwoli im na to ich własne prawo krajowe wdrażające postanowienia rozp. o EUWT do porządku krajowego¹³⁶. Nie wpłynie to jednak na odpowiedzialność polskich członków, którzy z mocy art. 19 u.e.u.w.t. już teraz nie odpowiadają za zobowiązania ugrupowania, którego są członkami.

C. Odpowiedzialność za zobowiązania a efektywne wykonywanie zadań przez EUWT

Na tle powyższych wywodów pojawiają się następujące wnioski w związku z zabezpieczeniem efektywności wykonywania zadań przez EUWT.

1. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej i ochrony prawnej

W celu zredukowania skutków ewentualnych następstw odpowiedzialności Ugrupowania za zobowiązania zalecane byłoby zawarcie umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Dolegliwości majątkowe związane z kolei z koniecznością poniesienia wydatków związanych z dochodzeniem roszczeń i obroną przed żądaniem osób trzecich może być zminimalizowana przy pomocy zawarcia umowy ubezpieczenia ochrony prawnej.

2. Wybór prawa właściwego i sądów właściwych

W zakresie zobowiązań umownych zaleca się – w zakresie dopuszczalnym przez prawo – zawieranie w postanowieniach umownych klauzul prorogacyjnych (umów o wybór sądu właściwego) oraz dokonywanie wyboru prawa właściwego. W ten sposób zabezpieczona zostanie pewność prawa, przy pomocy którego będą rozstrzygane sytuacje sporne bądź wątpliwe. W bardzo ograniczonym zakresie dopuszczalne jest także zawarcie umowy o prawo właściwe w przypadku odpowiedzialności deliktowej (zob. art. 14 ust. 1 rozp. Rzym II).

3. Opracowanie przez EUWT własnych OWU

Wskazane byłoby także opracowanie przez EUWT własnych ogólnych warunków umów (w rozumieniu art. 384 KC), w których sprecyzowane byłyby zasady wykonywania świadczeń przez albo na rzecz ugrupowania.

Nie powinny być jednakże w OWU umieszczane zapisy o prawie właściwym i wspomniane już klauzule prorogacyjne. Tego typu postanowienia muszą być bowiem podejmowane w sposób wyraźny lub jednoznacznie wynikać z postanowień umowy względnie okoliczności sprawy. Zawarcie tych postanowień w OWU może budzić wątpliwości co do ich skuteczności, zwłaszcza w zakresie wyboru

¹³⁶ Poprawka nr 44 do art. 12 Rezolucji Ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z 20.11.2013 r. (P7_TA-PROV(2013)0487).

prawa właściwego¹³⁷. To samo dotyczy postanowień dotyczących wskazania sądu właściwego dla roszczeń wynikających z umowy.

4. Skutki ograniczenia odpowiedzialności Ugrupowania dla efektywnego wykonywania zadań

Przyjęcie formuły EUWT z o.o. ma niebagatelne znaczenie dla uczestnictwa Ugrupowania w obrocie prawnym. Przede wszystkim ograniczona odpowiedzialność Ugrupowania powoduje uszczuplenie ewentualnego majątku, do którego mogliby sięgnąć wierzyciele, w sytuacji, gdy majątek samego EUWT nie wystarczyłby na pokrycie jego zobowiązań. Skutkiem tego będzie ograniczenie możliwości podejmowania się przez EUWT realizacji większych przedsięwzięć i redukcja ewentualnej zdolności kredytowej. Dla członków ugrupowania oznacza to natomiast zupełną separację ich majątku od majątku ugrupowania i tym samym bezpieczeństwo dla ich wartości majątkowych. Ewentualna odpowiedzialność ugrupowania nie będzie więc co do zasady wpływać na ich własne aktywa.

¹³⁷ por. *Spellenberg* w: Münchener Kommentar zum BGB, 2010, Art. 10 Rom I-VO nb. 264.

V. Analiza uregulowań prawnych dotyczących prawa podatkowego, prawa finansowego oraz kwestii własności w odniesieniu do działalności EUWT z siedzibą statutową w RP

(opracował Artur Barczewski)

A. Prawo podatkowe

1. Uwagi ogólne

Kwestie podatkowe związane z utworzeniem i funkcjonowaniem Ugrupowania nie zostały *explicite* uregulowane ani w rozp. o EUWT, ani w u.e.u.w.t. W sprawach nieuregulowanych w Rozporządzeniu stosuje się przepisy prawa państwa, w którym EUWT ma siedzibę statutową (art. 2 zd. 1 lit. c) rozp. o EUWT). Zastosowanie znajdują więc w tym zakresie przepisy u.e.u.w.t., z mocy postanowienia art. 3 także ust. z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹³⁸ oraz przepisy podatkowe obowiązujące w Polsce.

Rozważenia wymagają następujące kwestie:

2. Numer identyfikacji podatkowej

a) Działalność w Polsce

Analizę należy rozpocząć od ustalenia, czy Ugrupowanie jest zobowiązane do uzyskania NIP. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 13.10.1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników¹³⁹ obowiązki ewidencyjnemu podlegają osoby prawne, które na podstawie odrębnych ustaw są podatnikami. W świetle postanowień art. 1 ust. 3 i 4 rozp. o EUWT ugrupowanie posiada osobowość prawną oraz może nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchome. Można zatem wnioskować, że Ugrupowanie będzie płatnikiem podatku od towaru i usług. Co więcej, zgodnie z § 16 ust. 2 Statutu Ugrupowanie może uzyskiwać przychody takie jak dotacje z innych źródeł publicznych oraz darowizny, spadki, a także dochody z własnej działalności. Nie ulega zatem wątpliwości, że Ugrupowanie stanie się płatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Szczegółowy tryb postępowania w celu nadania numeru NIP reguluje u.NIP.

b) Działalność w Czechach

Zwrócić uwagę należy na to, że Ugrupowanie będzie prowadzić działalność nie tylko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lecz również na terytorium Republiki Czeskiej. Mamy zatem do czynienia z przypadkiem, kiedy podmiot – ze względu na siedzibę w Polsce – podlega tzw. nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu i przekracza granicę państwa siedziby w celu prowadzenia działalności w innym państwie (tzw. przypadek „*outbound*”¹⁴⁰). Część dochodów uzyskiwanych przez Ugrupowanie może w konsekwencji podlegać opodatkowaniu w państwie, w którym dany dochód jest uzyskiwany.

¹³⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

¹³⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1314 (dalej zwana u.NIP).

¹⁴⁰ S. Kudert, Internationales Steuerrecht leicht gemacht, Berlin 2013, s. 7.

Ugrupowanie będzie podlegać w Czechach tzw. ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu¹⁴¹.

Należy zaznaczyć, że będzie się wiązać to z obowiązkiem uzyskania stosownego numeru identyfikacji podatkowej również w Czechach¹⁴². Kwestia ta wymaga znajomości czeskiego prawa podatkowego.

3. Podatek dochodowy od osób prawnych

a) Działalność w Polsce

Problematykę opodatkowania dochodów osób prawnych reguluje ust. o podatku dochodowym od osób prawnych. Ze względu na siedzibę na terytorium RP Ugrupowanie podlega obowiązkowi podatkowemu od całości swoich dochodów, niezależnie od miejsca ich uzyskania¹⁴³.

(1) Przedmiot opodatkowania

Przedmiotem opodatkowania polskim podatkiem dochodowym od osób prawnych jest dochód bez względu na rodzaj źródeł przychodów, z jakich dochód ten został osiągnięty¹⁴⁴. Dochód jest definiowany jako nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania, osiągnięta w roku podatkowym¹⁴⁵. Ustawa definiuje przychód szeroko jako wszystkie otrzymane przez podatnika pieniądze, wartości pieniężne (w tym również różnice kursowe), wartość otrzymywanych nieodpłatnie świadczeń, wartość przychodów w naturze, wartość umorzonych zobowiązań, wartość zwróconych wierzytelności¹⁴⁶.

Zgodnie z § 16 Statutu działalność Ugrupowania jest finansowana ze: (i) składek członkowskich, (ii) środków z programów i projektów współfinansowanych przez UE, (iii) dotacji z innych źródeł publicznych, (iv) darowizn, (v) spadków oraz (vi) dochodów z działalności własnej. W odniesieniu do źródeł finansowania wskazanych w punktach (iv) i (v) podkreślenia wymaga fakt, iż Ugrupowanie jako osoba prawna zobowiązane będzie do wliczenia ich wartości do przychodów, który stanowi podstawę naliczenia podatku dochodowego od osób prawnych¹⁴⁷. Podatnikami podatku od spadku i darowizn są bowiem obecnie tylko osoby fizyczne.

Rozporządzenie nie zabrania prowadzenia działalności gospodarczej przez Ugrupowania¹⁴⁸. O dopuszczalności prowadzenia tego typu działalności decydują przepisy państwa miejsca siedziby statutowej EUWT. Pojęcie działalności gospodarczej definiuje w Polsce art. 2 ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁴⁹. Jest to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Dochód wygenerowany z tej działalności będzie więc podlegał opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych.

¹⁴¹ Analogiczną regulację zawiera zresztą art. 3 ust. 2 ustawy z 15.2.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 z późn. zm.; dalej zwana u.p.d.o.p.).

¹⁴² Zob. na temat ograniczonego obowiązku podatkowego w Czechach *L. Vorličková*, *Steuern und Bilanzierung*, rozdział CS D.XI, nb. 26 oraz 137-152 [w:] *S. Breidenbach* (red.), *Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, Monachium 2013.

¹⁴³ Art. 3 ust. 1 u.p.d.o.p.

¹⁴⁴ Art. 7 ust. 1 u.p.d.o.p.

¹⁴⁵ Art. 7 ust. 2 u.p.d.o.p.

¹⁴⁶ Zob. szczegółowo art. 12 u.p.d.o.p.

¹⁴⁷ *A. Gomułowicz, J. Małecki*, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010, nb. 1703.

¹⁴⁸ Statut Ugrupowania w § 17 zd. 1 nie wyklucza możliwości podjęcia przez Ugrupowanie działalności gospodarczej.

¹⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.

W dalszej kolejności rozważyć należy, czy w odniesieniu do Ugrupowania nie zachodzi którykolwiek z przypadków zwolnienia podmiotowego lub przedmiotowego od podatku dochodowego, wskazanych w art. 6 ust. 1 oraz 17 u.p.d.o.p.

(2) Zwolnienia podmiotowe

(a) Jednostki budżetowe (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.p.)

Zwolnieniu podlegają m. in. jednostki budżetowe. Zgodnie z definicją zawartą w art. 11 ust. 1 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych¹⁵⁰ jednostkami budżetowymi są "jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego". Na tym tle Ugrupowanie nie jest jednostką budżetową, gdyż posiada osobowość prawną (art. 1 ust. 3 rozp. o EUWT).

(b) Przedsiębiorstwa międzynarodowe i inne jednostki gospodarcze (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.p.d.o.p.)

Zwolnione od podatku dochodowego są również „przedsiębiorstwa międzynarodowe i inne jednostki gospodarcze utworzone przez organ administracji państwowej wspólnie z innymi państwami na podstawie porozumienia lub umowy, chyba że porozumienia te lub umowy stanowią inaczej”. Ugrupowanie nie spełnia powyższego kryterium, ponieważ podmiotem je tworzącym nie jest organ administracji państwowej, a jednostki samorządu terytorialnego i związki tych jednostek.

(c) Jednostki samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p.)

Objęte zwolnieniem od podatku dochodowego są także „jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dochodów określonych w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”. Chodzi więc o gminy, powiaty i województwa. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że powyższe zwolnienie nie dotyczy związków jednostek samorządu terytorialnego¹⁵¹. Ugrupowanie nie skorzysta więc z omawianego zwolnienia, gdyż – pomimo tego, że w jego skład wchodzi jednostki samorządu terytorialnego – jest podmiotem niezależnym od podmiotów go tworzących. Ugrupowanie nie jest jednostką samorządu terytorialnego.

(3) Zwolnienia przedmiotowe

Określone poniżej dochody Ugrupowania będą – przy zachowaniu przewidzianych warunków – zwolnione od podatku dochodowego.

(a) Dochody przeznaczone na cel statutowy (art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p.)

Cele Ugrupowania zostały szczegółowo określone w artykule 4 Statutu. Zbadać należy, czy w odniesieniu do tych celów Ugrupowanie może skorzystać z zwolnienia przewidzianego w punkcie 4 art. 17 ust. 1 u.p.d.o.p. Wolne od podatku są dochody podatników, „których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu

¹⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 (dalej zwana u.f.p.).

¹⁵¹ K. Mielus [w:] A. Obońska, Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz, Warszawa 2013, art. 6, nb. 33; P. Małecki, M. Mazurkiewicz, CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz, Warszawa 2013, art. 6, nb. IX.

studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego – w części przeznaczony na te cele”. Zastosowanie omawianego zwolnienia będzie możliwe w razie spełnienia następujących warunków:

- (1) Działalność statutowa Ugrupowania odpowiada przynajmniej jednemu ze wskazanych powyżej zakresów;
- (2) Ugrupowanie nie zalicza się do podmiotów wymienionych w art. 17 ust. 1c u.p.d.o.p.;
- (3) Ugrupowanie przeznaczyło osiągnięte dochody na cel wskazany w Statucie i odpowiadający celowi wskazanemu w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p.

Ad (1)

W celu ustalenia, czy Ugrupowanie będzie mogło skorzystać z omawianego zwolnienia, niezbędne jest przede wszystkim porównanie **celu statutowego** z celami wskazanymi w rozpatrywanym przepisie u.p.d.o.p.¹⁵². Z § 8 Statutu wynika, że celem Ugrupowania jest „intensyfikacja, ułatwienie i upowszechnianie polsko-czeskiej współpracy transgranicznej na rzecz wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej obszaru działania Ugrupowania”. Z kolei w § 9 Statutu wskazano szczegółowe zadania, które służą osiągnięciu tego celu i go dookreślają¹⁵³. Biorąc pod uwagę zadania Ugrupowania uzasadniona jest konkluzja, że w niektórych sytuacjach cele (zadania) statutowe Ugrupowania mogą się pokrywać z celami ustawowymi, co w indywidualnym przypadku będzie umożliwiało zastosowanie zwolnienia z opodatkowania¹⁵⁴. Potencjalne zbieżności pomiędzy § 9 Statutu a celami ustawowymi ilustruje poniższa tabela:

Cele ujęte w Statucie	Cele wskazane w u.p.d.o.p.
§ 9 ust. 1 pkt 1: kultura, edukacja, ochrona zdrowia, badania i rozwój technologii	działalność kulturalna, oświatowa, ochrona zdrowia, działalność naukowa, naukowo-techniczna
§ 9 ust. 1 pkt 2: wspieranie i poprawa wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych (...), jak również zapobieganie zagrożeniom naturalnym i technologicznym	ochrona środowiska, działalność kulturalna, działalność naukowa, naukowo-techniczna
§ 9 ust. 1 pkt 3: poprawa dostępu do usług i	wspieranie inicjatyw społecznych na rzecz budowy

¹⁵² A. Mariański [w:] A. Mariański, D. Strzelec, M. Wilk (red.), Komentarz do art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Warszawa 2012, pkt 2.1.

¹⁵³ Według poglądu utrwalonego w orzecznictwie sądów administracyjnych zwolnienie z opodatkowania jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy cel wynika bezpośrednio ze statutu danego podmiotu (wyrok NSA z 13.03.2009 r., II FSK 1781/07, Wspólnota 2009/13/44). W razie zastosowania niejednoznacznych, niejasnych i nieprecyzyjnych zapisów, Ugrupowaniu nie będzie przysługiwało prawo do skorzystania ze zwolnienia, ponieważ organy podatkowe nie są uprawnione do interpretowania postanowień statutów (wyrok NSA z 07.04.2005, FSK 1639/04, LEX nr 154814; podobnie Dyrektor IS w Warszawie w interpretacji indywidualnej z 22.01.2009 r., IPPB5/423-146/08-3/AS). Jak wskazano w orzecznictwie NSA (wyrok z 04.07.2003 r., I SA/KA 910/02, Biul.Skarb. 2005/6/30) „pod pojęciem działalności statutowej (...) należy rozumieć te rodzaje działalności, które ujęte zostały w statucie”. Zob. wyrok NSA w Łodzi z 24.08.2001 r., I SA/Łd 1154/99, LEX nr 78257.

¹⁵⁴ A. Artowicz, Zakres stosowania zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych przychodów przeznaczonych na działalność statutową tych podmiotów, Dor. Podat. nr 6/2005, s. 59.

sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, a także transgranicznych systemów i urzędzeń dostaw wody i energii oraz zagospodarowania odpadów	dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę
§ 9 ust. 1 pkt 4: wspieranie przedsiębiorczości, w szczególności rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, turystyki, kultury oraz handlu zagranicznego	działalność kulturalna
§ 9 ust. 1 pkt 5: wspieranie i propagowanie badań, rozwoju technologicznego i innowacji	działalność naukowa, naukowo-techniczna

W związku z tym, że w § 9 ust. 1 pkt 2, 4-6, 9 Statutu mowa jest o „wspieraniu”, należy postawić pytanie, czy w przypadku przeznaczenia dochodów na takie cele omawiane zwolnienie znajdzie zastosowanie. Odpowiedzi twierdzącej na tak postawione pytanie udziela w odniesieniu do fundacji Ministerstwo Finansów w piśmie do izb skarbowych¹⁵⁵ z 16.03.1995 r. Podobne zapatrywanie wyraził NSA w uchwale z 20.11.2000 r.¹⁵⁶

Ad 2)

Ugrupowanie nie jest podmiotem wymienionym w art. 17 ust. 1c u.p.d.o.p.

Ad 3)

Zwolnienie z opodatkowania nie odnosi się do wszelkich dochodów Ugrupowania, a jedynie do tych, które są przeznaczone na cele wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. Ustęp 1b omawianego przepisu precyzuje, że zwolnienie ma zastosowanie, jeżeli dochód jest przeznaczony i – bez względu na termin – wydatkowany na cele określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p., w tym także na nabycie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych służących bezpośrednio realizacji tych celów oraz na opłacenie podatków niestanowiących kosztu uzyskania przychodów. Podatnik nabywa prawo do zwolnienia, gdy rzeczywiście wydatkuje uzyskany dochód na cel wymieniony w Statucie¹⁵⁷. Potwierdza to Izba Skarbowa w Katowicach w piśmie z 22.01.2009 r.¹⁵⁸, w którym stwierdza, że "[d]ochód stowarzyszenia pozyskiwany z działalności (...) jest objęty zwolnieniem od podatku dochodowego od osób prawnych w tej części, w której będzie przeznaczony na statutową niegospodarczą działalność pożytku publicznego"¹⁵⁹.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Ugrupowanie może skorzystać ze zwolnienia z opodatkowania, jeżeli w konkretnym przypadku będzie wydatkować dochód przeznaczony na cel statutowy odpowiadający równocześnie jednemu z celów wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p.

¹⁵⁵ PO 4/P-722-265/95, Biul.Skarb. 1996/2/17; stwierdza, że „przez pojęcie "których celem statutowym jest działalność" należy rozumieć nie tylko bezpośrednie prowadzenie przez fundację np. placówki oświatowej czy kulturalnej, lecz także wspieranie takiej działalności, jeżeli wynika to wprost z zatwierdzonego przez fundatora statutu.”

¹⁵⁶ FPS 9/00, ONSA 2001/2/54.

¹⁵⁷ P. Borszowski, Glosa do wyroku NSA z 03.03.2009 r., II FSK 1728/07, Gdańskie Studia Prawnicze nr 4/2009, s. 115; G. Borkowski, M. Piłaszewicz, Ulga dla fundacji?, Glosa nr 10/2002, s. 41.

¹⁵⁸ IBPB3/423-939/08/PP, LEX nr 20044.

¹⁵⁹ Zob. również wyrok NSA w Łodzi z 24.08.2001 r., I SA/Łd 1154/99, LEX nr 78257.

(b) Dochody związków jednostek samorządu terytorialnego (art. 17 ust. 1 pkt 4g u.p.d.o.p.)

Ugrupowanie nie jest związkiem jednostek samorządu terytorialnego i nie skorzysta z powyższego zwolnienia. Omawiane zwolnienie nie będzie miało zastosowania nawet wówczas, gdy jednostka samorządu terytorialnego wnosi uzyskane przychody jako wkład do Ugrupowania. W wyroku WSA w Gliwicach z 12.01.2012 r.¹⁶⁰ stwierdzono w odniesieniu do wkładu do spółki kapitałowej co następuje: "Skoro z brzmienia art. 17 ust. 1 pkt 4g u.p.d.o.p. wynika wprost możliwość zwolnienia z dochodu wyłącznie w przypadku przeznaczenia go przez związek gmin na rzecz tych gmin, to przekazanie w formie aportu środków trwałych innemu (odrębnemu) podmiotowi jakim jest spółka akcyjna, spowoduje utratę przedmiotowego zwolnienia, bowiem nie zostanie spełniony warunek przeznaczenia dochodu na rzecz członków związku komunalnego gmin".

(c) Dotacje, subwencje, dopłaty i inne nieodpłatne świadczenia (art. 17 ust. 1 pkt 21 u.p.d.o.p.)

Dla zastosowania powyższego zwolnienia spełnione muszą zostać łącznie dwa warunki: 1) środki stanowią dotację, subwencję, dopłatę lub inne nieodpłatne świadczenie oraz 2) zostały one otrzymane na pokrycie kosztów albo jako zwrot wydatków związanych z otrzymaniem, zakupem albo wytworzeniem we własnym zakresie środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych od których dokonuje się odpisów amortyzacyjnych zgodnie z art. 16a-16m u.p.d.o.p. Redakcja rozpatrywanego przepisu może prowadzić do wniosku, że wszystkie dotacje otrzymane na pokrycie zwykłych kosztów są zwolnione od podatku dochodowego¹⁶¹. Zwraca na to uwagę *P. Matecki*¹⁶², który powołując się na bogate orzecznictwo sądowe¹⁶³ w tym zakresie dochodzi do wniosku, że do skorzystania ze zwolnienia niezbędne jest spełnienie wszystkich przesłanek wymienionych w analizowanym przepisie. Niewystarczające jest więc wydatkowanie na pokrycie jakichkolwiek kosztów¹⁶⁴.

Co się tyczy momentu otrzymania środków, to nie jest wymagane, aby środki otrzymane zostały przed ich wydatkowaniem. Moment uzyskania świadczenia jest wyłącznie kwestią techniczną. Skorzystanie z omawianego zwolnienia jest możliwe zarówno w przypadku prefinansowania, jak i w przypadku zwrotu poniesionych wcześniej wydatków. Istotne, aby pomiędzy świadczeniem a formą nabycia środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych istniał związek.

W konsekwencji Ugrupowaniu może przysługiwać prawo do skorzystania ze zwolnienia, jeżeli otrzyma, nabędzie lub wytworzy ono we własnym zakresie środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne, podlegające amortyzacji podatkowej¹⁶⁵.

¹⁶⁰ I SA/GI 1081/11, LEX nr 1109612.

¹⁶¹ Zwolnienie z podatku dotyczy bowiem dotacji, subwencji, dopłat i innych nieodpłatnych świadczeń otrzymanych na pokrycie kosztów **albo** jako zwrot wydatków związanych z otrzymaniem, zakupem albo wytworzeniem we własnym zakresie środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, od których dokonuje się odpisów amortyzacyjnych zgodnie z art. 16a-16m.

¹⁶² Dotacje w prawie podatkowym. Dokumentacja i rozliczanie, Warszawa 2011, Rozdział II, punkt 2.2.2.

¹⁶³ Wyrok NSA we Wrocławiu z 10.09.2002 r., I SA/Wr 691/00, LEX nr 77525; WSA w Krakowie z 12.02.2008 r., I SA/Kr 912/07, LEX nr 467803.

¹⁶⁴ *M. Mastalski* [w:] A. Obońska (red.), Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz, Warszawa 2013, art. 17 nb. 153.2. Zob. też wyrok NSA we Wrocławiu z 26.02.2002, I SA/WR 2467/00, LEX nr 103589: „Korzystanie ze zwolnienia od podatku na podstawie cytowanego przepisu jest możliwe tylko wówczas, gdy z dowodów istniejących u osoby prawnej jednoznacznie wynika, że takie świadczenie zostało udzielone na pokrycie kosztów otrzymania, zakupu lub wytworzenia konkretnego środka trwałego, dającego się zidentyfikować w oparciu o dokumenty.”

¹⁶⁵ Artykuł 16a oraz 16b u.p.d.o.p. precyzują, które środki trwałe i wartości niematerialne i prawne podlegają amortyzacji.

(d) Dochody uzyskane od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych (art. 17 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.p.)

Działalność Ugrupowania będzie finansowana m.in. ze środków z programów i projektów współfinansowanych przez UE. Ustalenia wymaga, czy w odniesieniu do tych środków Ugrupowanie będzie mogło skorzystać ze zwolnienia z opodatkowania. Od 01.01.2007 r. środki unijne zostały włączone do budżetu państwa. Środki pomocowe pochodzące z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej są zatem traktowane jako wydatki budżetu państwa. Mogą być one zwolnione na podstawie art. 17. ust. 1 pkt 47, o czym będzie mowa w następnym punkcie.

(e) Dotacje otrzymane z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p.)

Dotacjami są zgodnie z art. 126 u.f.p. podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie u.f.p., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zwolnione od opodatkowania są przede wszystkim dotacje celowe (art. 127 u.f.p.¹⁶⁶), przedmiotowe (art. 130 u.f.p.) i podmiotowe¹⁶⁷.

Podkreślenia wymaga fakt, że od 01.01.2007 r. zakresem zwolnienia zostały objęte także **środki unijne**¹⁶⁸ oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)¹⁶⁹. Środki pochodzące z budżetu UE stają się, po ich przekazaniu do budżetu państwa, dochodami tego budżetu. Istotne jest źródło pochodzenia dotacji, a nie cel, na który została ona przyznana¹⁷⁰. Ugrupowanie skorzysta z omawianego zwolnienia od opodatkowania, jeżeli uzyska środki unijne na prowadzenie własnej działalności.

(f) Środki finansowe otrzymane przez uczestnika projektu (art. 17 ust. 1 pkt 53 u.p.d.o.p.)

Zwolnieniu podlegają także środki finansowe otrzymane przez uczestnika projektu jako pomoc udzielona w ramach programu finansowanego z udziałem środków europejskich. Definicja „środków europejskich” została zawarta w art. 2 pkt 5 u.f.p., który odsyła do art. 5 ust. 3 u.f.p. Co istotne z perspektywy działalności Ugrupowania, z zakresu zastosowania omawianego zwolnienia zostały wyłączone środki w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, o których mowa w rozdziale III rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.7.2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999¹⁷¹, oraz programy, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i

¹⁶⁶ Są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie: - zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami; - ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego; - bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego; - zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b u.f.p.; - zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym; - kosztów realizacji inwestycji (art. 127 u.f.p.).

¹⁶⁷ Dotacjami podmiotowymi są środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, przeznaczone na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w ustawie lub umowie międzynarodowej.

¹⁶⁸ Warto zaznaczyć, że jedynie niewielka liczba EUWT zarządza programami lub projektami współpracy terytorialnej współfinansowanymi z funduszy wspólnotowych. Zob. Opinia Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” (Dz.Urz. z 2011 r. Nr C 104, s. 20), pkt 18.

¹⁶⁹ Szczegółowe zestawienie tych środków przedstawia *P. Folwarczny* [w:] A. Obońska (red.), *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, art. 17, nb. 248.

¹⁷⁰ *E. Mazur*, *Komentarz do art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, Warszawa 2009, pkt 1; zob. także Dyrektor IS w Katowicach w interpretacji indywidualnej z 20.2.2008 r., IBPB3/423-323/07/MO/KAN-2300/11/07 (niepubl.).

¹⁷¹ Dz. Urz. Nr L 210 z 31.7.2006 r., s. 1 i nast., z późn. zm.

Rady z 24.10.2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁷². Ugrupowanie zatem nie skorzysta ze zwolnienia na rozpatrywanej podstawie w takim zakresie, w jakim będzie otrzymywać środki w ramach celu EWT.

b) Działalność w Czechach

Interesujący jest przypadek, w którym Ugrupowanie uzyskuje dochody na terytorium Republiki Czeskiej. Z perspektywy polskiego porządku prawnego mamy wówczas do czynienia z przypadkiem „wychodzącym”. Podmiot polski uzyskuje dochody zagranicą. W odniesieniu do tej konstelacji należy w pierwszej kolejności zbadać, czy czeskie prawo podatkowe nakłada na Ugrupowanie obowiązek zapłaty podatku dochodowego od osób prawnych. Ugrupowanie z siedzibą w Polsce może podlegać ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Czechach. Szczegółowo kwestię tę omawia *L. Vorličková*¹⁷³.

Ze względu na nieograniczony obowiązek podatkowy w Polsce¹⁷⁴, jak i ograniczony obowiązek podatkowy w Czechach uzyskiwane przez Ugrupowanie dochody teoretycznie mogłyby zostać opodatkowane podwójnie¹⁷⁵ – po raz pierwszy w Czechach, po raz drugi w Polsce. W celu uniknięcia podwójnego opodatkowania pomiędzy wieloma państwami zawarte zostały bilateralne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, wzorowane z reguły na Konwencji Modelowej OECD¹⁷⁶. W stosunkach polsko-czeskich istotną rolę odgrywa w tym zakresie umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, sporządzona w Warszawie w dniu 13.9.2011 r.¹⁷⁷.

(1) Umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania PL-CZ

(a) Zakres zastosowania

Z uwagi na miejsce **siedziby w Polsce** – Państwie Umawiającym się – spełnione jest kryterium podmiotowe wskazane w art. 1 um.u.p.o. Um.u.p.o. znajduje zgodnie z art. 2 ust. 3 lit. a) zastosowanie do podatku dochodowego od osób prawnych. Um.u.p.o. weszła w życie zgodnie z procedurą opisaną w art. 26 um.u.p.o.¹⁷⁸

(b) Definicje um.u.p.o.

Pojęcie „osoba” (art. 3 ust. 1 lit. d um.u.p.o.) oznacza m.in. „spółkę”. Pod pojęciem „spółki” rozumie się jakąkolwiek osobę prawną lub jakikolwiek podmiot, który jest traktowany do celów podatkowych

¹⁷² Dz. Urz. Nr L 310 z 9.11.2006 r., s. 1 i nast.

¹⁷³ *L. Vorličková*, *Steuern und Bilanzierung*, rozdział CS D.XI, nb. 26 oraz 137-152 [w:] *S. Breidenbach* (red.), *Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, Monachium 2013.

¹⁷⁴ Na podstawie art. 3 ust. 1 u.p.d.o.p.

¹⁷⁵ Według definicji OECD międzynarodowe podwójne opodatkowanie oznacza „nałożenie porównywalnych podatków w dwóch (lub więcej) państwach na tego samego podatnika, w odniesieniu do tego samego przedmiotu i za identyczny okres”. Zob. Model Double Taxation Convention on Income and on Capital, OECD Committee on Fiscal Affairs, Paris 1992, I-1.

¹⁷⁶ Model Konwencji o Podwójnym Opodatkowaniu Dochodu i Majątku opracowano w 1963 r., ale prace nad rewizją tej wersji Konwencji doprowadziły do opublikowania najpierw w 1977 r., a następnie w 1992 r. nowych Konwencji Modelowych wraz z komentarzem. Konwencja Modelowa OECD ma charakter rekomendacyjny.

¹⁷⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 991.

¹⁷⁸ Umowa weszła w życie 13.6.2012 r. (Zob. ośw. rządowe w Dz.U. z 2012 r. poz. 992).

jak osoba prawna (art. 3 ust. 1 lit. e um.u.p.o.). Ugrupowanie jest więc spółką a tym samym osobą, do której stosuje się um.u.p.o..

Zwrot „osoba mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w Umawiającym się Państwie” oznacza każdą osobę, która według ustawodawstwa tego Państwa podlega tam opodatkowaniu ze względu na jej miejsce zamieszkania, miejsce stałego pobytu, miejsce faktycznego zarządu, miejsce utworzenia albo inne kryterium o podobnym charakterze i obejmuje również to Państwo oraz jego jednostkę terytorialną lub organy władz lokalnych. Ugrupowanie zostało utworzone w Polsce i jest osobą mającą siedzibę w Umawiającym się Państwie.

(c) Relewantne źródła dochodów

Dochód może należeć do jednej z trzech kategorii, w zależności od jego kwalifikacji w państwie źródła dochodu lub miejsca położenia rzeczy¹⁷⁹:

- 1) dochód, który może być opodatkowany bez żadnych ograniczeń w państwie, w którym znajduje się źródło dochodu lub w którym jest położona rzecz będąca źródłem dochodu;
- 2) dochód, który może być przedmiotem ograniczonego opodatkowania w państwie, w którym znajduje się źródło dochodu;
- 3) dochód, który nie może być opodatkowany w państwie, w którym znajduje się źródło dochodu lub w którym położona jest rzecz.

Ad 1)

Do pierwszej grupy należą następujące źródła dochodu:

- dochód z majątku nieruchomego położonego w danym państwie, zyski z przeniesienia własności majątku (art. 6 ust. 1; art. 13 ust. 1 um.u.p.o.);
- zyski zakładu położonego w danym państwie (art. 7 ust. 2 um.u.p.o.), zyski z przeniesienia tytułu własności takiego zakładu i majątku w postaci ruchomości stanowiącej integralną część działalności takiego zakładu (art. 13 ust. 2 um.u.p.o.);
- wynagrodzenia członków rad nadzorczych płatne przez spółki mające siedzibę w danym państwie (art. 15 um.u.p.o.);
- wynagrodzenie za pracę w sektorze prywatnym wykonywaną w tym państwie, chyba że osoba zatrudniona przebywała w tym państwie przez okres nieprzekraczający 183 dni w dwunastomiesięcznym okresie rozpoczynającym się lub kończącym się w danym roku podatkowym (art. 14 um.u.p.o.);
- uposażenia i emerytury wypłacane z tytułu służby państwowej (art. 18 um.u.p.o.).

Ad 2)

Przedmiotem ograniczonego opodatkowania w państwie, w którym znajduje się źródło dochodu, mogą być:

- dywidendy (art. 10 um.u.p.o.);
- odsetki (art. 11 um.u.p.o.).

Ad 3)

¹⁷⁹ Tak wyraźnie w Komentarzu do Konwencji Modelowej OECD, Wersja skrócona 15.7.2005 r., s. 14.

Inne części dochodu lub majątku nie mogą być opodatkowane w państwie, w którym znajduje się źródło dochodu lub w którym położona jest rzecz. Zasadniczo podlegają one opodatkowaniu wyłącznie w państwie, w którym znajduje się miejsce zamieszkania lub siedziby podatnika (art. 20 ust. 1). Dotyczy to w szczególności należności licencyjnych niebędących dochodem z majątku nieruchomego (art. 12 um.u.p.o.) czy emerytur sektora prywatnego (art. 17 um.u.p.o.).

Jeżeli zgodnie z postanowieniami um.u.p.o. dochody podlegają opodatkowaniu tylko w jednym państwie, problem podwójnego opodatkowania nie pojawia się. W umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania stosowane są dwie metody: **1) metoda zwolnienia** (*exemption method*) oraz **2) metoda zaliczenia** (*tax-credit method*). Pierwsza polega na wyłączeniu dochodu uzyskanego zagranicą z podstawy opodatkowania dochodu danego podatnika podatkiem dochodowym w kraju, lecz ten zwolniony z opodatkowania dochód lub majątek może być wzięty pod uwagę przy określaniu stawki podatku w odniesieniu do pozostałego dochodu lub majątku podatnika. W przypadku drugiej metody podatek zapłacony za granicą podlega zaliczeniu na poczet podatku dochodowego w kraju obliczonego od całości dochodu (tj. uzyskanego w kraju i za granicą). Fundamentalna różnica pomiędzy obu metodami polega na tym, że w metodzie wyłączenia decydujący jest dochód, podczas gdy w metodzie zaliczenia decydujący jest podatek.

Poniżej zostanie przedstawiona metoda unikania podwójnego opodatkowania przyjęta w um.u.p.o.. W pierwszej kolejności analiza dotyczyć jednak będzie poszczególnych, relewantnych kategorii dochodów.

i. Zyski przedsiębiorstw (art. 7 um.u.p.o.)

Według rozwiązania przyjętego w art. 7 um.u.p.o. zyski przedsiębiorstw¹⁸⁰ podlegają opodatkowaniu w państwie siedziby przedsiębiorstwa, chyba że przedsiębiorstwo prowadzi działalność gospodarczą poprzez **zakład** w innym Państwie Umawiającym się. Zyski uzyskiwane w innym Państwie Umawiającym się przez zakład podlegają tam opodatkowaniu w takim zakresie, w jakim można je przypisać zakładowi.

Pojęcie „zakładu” zostało zdefiniowane w art. 5 um.u.p.o. jako „stała placówka, przez którą całkowicie lub częściowo prowadzona jest działalność gospodarcza przedsiębiorstwa”. Z definicji tej wynika, że istnienie zakładu uwarunkowane jest łącznym wystąpieniem następujących przesłanek: 1) istnienie placówki, 2) stały (trwały) charakter placówki, wykonywanie za pośrednictwa takiej placówki działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo drugiego państwa.

W myśl art. 5 ust. 2 i 3 Konwencji, określenie "zakład" obejmuje w szczególności: miejsce zarządu, filię, biuro, fabrykę, warsztat i kopalnię, źródło ropy naftowej lub gazu ziemnego, kamieniołom albo inne miejsce wydobywania zasobów naturalnych, a także plac budowy lub prace budowlane albo instalacyjne, gdy trwają one dłużej niż dwanaście miesięcy, ponadto świadczenie usług, włączając usługi doradcze lub menedżerskie, przez przedsiębiorstwo Umawiającego się Państwa lub przez pracowników lub inny personel zaangażowany w tym celu przez przedsiębiorstwo, ale tylko wówczas, gdy działalność o takim charakterze trwa na terytorium drugiego Umawiającego się Państwa przez okres lub okresy przekraczające łącznie **sześć miesięcy** w jakimkolwiek dwunastomiesięcznym okresie. Pod pojęciem placówki rozumie się wszelkie przedmioty materialne lub ich zbiory, które mogą

¹⁸⁰ Definicja przedsiębiorstwa odnosi się do jakiegokolwiek działalności gospodarczej. Terminem tym objęte jest również wykonywanie wolnych zawodów oraz innej działalności o niezależnym charakterze. Zob. art. 3 ust. 1 lit. g i lit. i. UPO.

stanowić podstawę do wykonywania działalności gospodarczej. Dla spełnienia rozpatrywanej przesłanki nie jest wymagane posiadanie zadaszonych pomieszczeń przez przedsiębiorstwo. Zakładem może być skład materiałów, miejsce przechowania określonych przedmiotów, a nawet prywatne mieszkanie, jeżeli prowadzący działalność gospodarczą nie posiada innych pomieszczeń przeznaczonych do tego celu¹⁸¹.

Jeżeli zatem Ugrupowanie będzie wykonywało działalność poprzez zakład w Czechach (np. filię), wówczas dochody przypisywalne temu zakładowi, będą zwolnione spod opodatkowania w Polsce. Analogicznie do uregulowań polskich, ustalanie zysków zakładu w Czechach powinno się odbywać na podstawie prowadzonych przez niego oddzielnych ksiąg rachunkowych, co odpowiada samodzielności gospodarczej zakładu.

ii. Przeniesienie własności majątku (art. 13 um.u.p.o.)

W odniesieniu do przeniesienia własności majątku można zasadniczo wyróżnić trzy konstelacje: 1) przeniesienie własności majątku nieruchomego położonego w drugim Państwie Umawiającym się; 2) przeniesienie własności majątku ruchomego stanowiącego część majątku zakładu oraz 3) własności jakiegokolwiek innego majątku. W dwóch pierwszych sytuacjach istnieje możliwość opodatkowania zysku z tytułu przeniesienia własności w Czechach. W ostatnim przypadku opodatkowanie odbywa się w państwie siedziby.

iii. Funkcje publiczne (art. 18 um.u.p.o.)

Wynagrodzenie wypłacane w związku z pełnieniem funkcji publicznych podlega co do zasady opodatkowaniu w państwie zatrudniającym. Wyjątkowo wynagrodzenie podlega opodatkowaniu w drugim Państwie Umawiającym się (Czechach), jeżeli usługi są świadczone w tym Państwie przez osobę, która ma miejsce zamieszkania w tym Państwie i która dodatkowo albo jest obywatelem tego Państwa albo nie stała się osobą mającą miejsce zamieszkania w tym Państwie wyłącznie w celu świadczenia tych usług.

(d) Metoda unikania podwójnego opodatkowania

Sposób unikania podwójnego opodatkowania¹⁸² został uregulowany w art. 21 um.u.p.o.¹⁸³. Kwestię unikania podwójnego opodatkowania można rozpatrywać z dwóch perspektyw, w zależności od tego, gdzie znajduje się siedziba osoby. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem, w której osoba ma siedzibę w Polsce. Zastosowanie zatem znajdują postanowienia art. 21 ust. 1 um.u.p.o..

Regułą jest **metoda zwolnienia** dochodu, który może być opodatkowany w Czechach, z opodatkowania.

Jednakże w odniesieniu do źródeł dochodu, wskazanych w art. 10-13 um.u.p.o. (dywidendy, odsetki, należności licencyjne oraz zyski z przeniesienia własności majątku), Polska stosuje **metodę zaliczenia**. Podstawową cechą tej metody jest traktowanie przez państwo siedziby podatku nałożonego w państwie źródła tak, jakby ten należny był państwu siedziby. Jeżeli stopa podatku w obcym państwie

¹⁸¹ K.-M. Wilke, Lehrbuch Internationales Steuerrecht, Karlsruhe 2012, s. 127-128.

¹⁸² Na temat umów o unikaniu podwójnego opodatkowania zob. J. Fischer, Charakterystyka polskich umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, MoPod 6/1994, s. 161-166.

¹⁸³ Zob. szczegółowo na ten temat M. Aleksandrowicz, J. Fiszer, S. Jędrzejewski, Metody eliminacji podwójnego opodatkowania, Dor. Podat. nr 10/1993, s. 11-13.

jest niższa niż w państwie siedziby, pobiera ono podatek jedynie w wysokości nadwyżki podatku należnego w państwie siedziby ponad podatek określony w państwie źródła. Natomiast w sytuacji odwrotnej, gdy stopa podatku w państwie źródła jest wyższa niż podatek w państwie siedziby, to ostatecznie państwo nie pobiera podatku. W efekcie wysokość podatku końcowego jest ostatecznie determinowana przez ten z obu możliwych podatków, którego stopa jest wyższa¹⁸⁴.

Co istotne, jeżeli dochód jest zwolniony z opodatkowania w Polsce (reguła), Polska może przy obliczaniu kwoty podatku od pozostałego dochodu takiej osoby uwzględnić zwolniony dochód (metoda zwolnienia z zastrzeżeniem progresji). W ten sposób ostatecznie obliczony podatek obejmuje pośrednio (jedynie dla celów kalkulacyjnych) również dochód uprzednio zwolniony z opodatkowania. Stosowanie tej metody ma zastosowanie tylko w przypadku progresywnej stawki podatkowego. Bezprzedmiotowe byłoby stosowanie tej metody w przypadku stawek liniowych. Konsekwencją uwzględnienia zagranicznych dochodów jest ewentualne podniesienie stopy obciążenia podatkowego dochodu uzyskanego w kraju do poziomu łącznego opodatkowania całego dochodu. Ważne jest jednak, że podatek nie jest naliczany od części uzyskanej za granicą, a jedynie wzrasta stopa opodatkowania.

Wreszcie warto podkreślić, że zagadnienie podwójnego opodatkowania występuje również w art. 23 um.u.p.o. (procedura wzajemnego porozumiewania się), gdzie obie zainteresowane administracje podatkowe zobowiązują się do wzajemnych konsultacji w celu rozwiązania problemów związanych z wykładnią i stosowaniem um.u.p.o. oraz innych kwestii, bezpośrednio nieuregulowanych w umowie.

(2) Pierwszeństwo stosowania um.u.p.o. wobec środków jednostronnych

Um.u.p.o. jako ratyfikowana umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo stosowania przed u.p.d.o.p. Środki jednostronne wynikające z polskiego ustawodawstwa podatkowego nie znajdują zatem zastosowania¹⁸⁵.

4. Podatek od nieruchomości

a) Podatek od nieruchomości w Polsce

Zgodnie z Art. 1 ust. 4 Ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej Ugrupowanie może nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchomości. W sytuacji, gdy Ugrupowanie nabędzie nieruchomość, może być zobowiązane do zapłaty podatku od nieruchomości.

(1) Zakres podmiotowy

Podmiotami obowiązany do uiszczenia podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości lub obiektów budowlanych, użytkownikami wieczystymi gruntów albo posiadaczami niektórych nieruchomości czy obiektów budowlanych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego¹⁸⁶. Obowiązek podatkowy wynika

¹⁸⁴ Art. 21 ust. 1 lit. b) zd. 2 um.u.p.o.: „Jednakże, takie odliczenie nie może przekroczyć tej części podatku, obliczonego przed dokonaniem odliczenia, która przypada na dochód uzyskany w Republice Czeskiej”.

¹⁸⁵ Np. art. 20 u.p.d.o.p. (metoda zaliczenia zwykłego).

¹⁸⁶ Art. 3 ust. 1 ustawy z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm., dalej u.p.o.l.).

zatem z własności albo z posiadania. W praktyce osoba podatnika podatku od nieruchomości jest ustalana przez organ podatkowy na podstawie danych zawartych w deklaracjach, do których zobowiązane są osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Warto podkreślić, że jeżeli w stosunku do jednej nieruchomości albo obiektu budowlanego osoba właściciela jest różna od osoby posiadacza, obowiązek podatkowy spoczywa na tej ostatniej¹⁸⁷.

(2) Zakres przedmiotowy

Zgodnie z art. 2 ust. o pod. lok. opodatkowaniu podlegają grunty, budynki lub ich części, a także budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Obowiązek zapłacenia podatku dotyczy nieruchomości w rozumieniu art. 46 KC¹⁸⁸, a także innych obiektów niebędących nieruchomością w rozumieniu prawa cywilnego. Z tego opodatkowania zostały wyłączone użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych i lasach¹⁸⁹. Wyjątek stanowi sytuacja, kiedy wymienione grunty zostały zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Ma to miejsce, jeżeli na takich użytkach w danym momencie faktycznie dokonywane są czynności składające się na prowadzenie działalności gospodarczej¹⁹⁰. Kryterium rozróżnienia gruntów jest ich sposób sklasyfikowania w ewidencji gruntów i budynków.

Z powyższej analizy wynika, że Ugrupowanie w momencie, kiedy stanie się właścicielem albo posiadaczem nieruchomości bądź obiektu budowlanego, będzie zobligowane do zapłaty od nich podatku.

(3) Wyłączenie

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zawiera katalog zwolnień od podatku od nieruchomości, który obejmuje również zwolnienia wynikające z innych ustaw¹⁹¹. W przedstawionym stanie faktycznym należy uwzględnić wyłączenie obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości lub ich części zajętych na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich¹⁹². Nie znajduje ono jednak zastosowania w stosunku do Ugrupowania. Po pierwsze, Ugrupowanie, pomimo że jest tworzone m. in. przez jednostkę samorządu terytorialnego, stanowi odrębny podmiot prawny, do którego nie znajdują zastosowania przepisy o jednostkach samorządu terytorialnego. Po drugie, powyższe wyłączenie jest stosowane wyłącznie do organów jednostek samorządu terytorialnego i będzie obejmowało przede wszystkim siedziby tych organów w postaci odpowiednich urzędów.

Katalog zwolnień uregulowany w art. 7 ust. o pod. lok. dotyczy, m. in. budowli związanych z infrastrukturą kolejową, portową, lotniskami pożytku publicznego czy oświatą. Zarówno z Konwencji, jak i ze Statutu Ugrupowania, nie wynikają jednak przesłanki do ich zastosowania. Należy dodać, że zwolnienia w zakresie podatków i opłat lokalnych może ustanowić rada gminy w drodze uchwały¹⁹³.

¹⁸⁷ Art. 3 ust. 3 u.p.o.l.

¹⁸⁸ Ustawa z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz 93 z późn. zm.).

¹⁸⁹ Art. 2 ust. 2 u.p.o.l.

¹⁹⁰ W. Morawski (red.), Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne, LEX nr 137006.

¹⁹¹ Zob. art. 1b, art. 2 ust. 2 i ust. 3, art. 7 u.p.o.l.

¹⁹² Art. 2 ust. 3 pkt 3 u.p.o.l.

¹⁹³ Art. 7 ust. 3 u.p.o.l.

(4) Wysokość podatku

Podstawę podatku od nieruchomości (cena za m² powierzchni) określa w drodze uchwały rada gminy. Przy czym może ona różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania¹⁹⁴. Obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku¹⁹⁵.

b) Podatek od nieruchomości w Czechach

W przypadku nabycia przez Ugrupowanie nieruchomości na terytorium Republiki Czeskiej należy zbadać obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości w Czechach¹⁹⁶.

5. Podatek od towarów i usług

a) Podatek VAT w Polsce

W swoim Statucie Ugrupowanie przewiduje, obok realizacji wskazanych zadań, możliwość prowadzenia działalności. Nie wykluczony jest przy tym gospodarczy charakter tej działalności. Biorąc to pod uwagę, należy rozważyć obowiązek zapłaty podatku od usług, jakie mogłoby w ramach swej działalności świadczyć Ugrupowanie.

Opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy o podatku od towaru i usług z 11.3.2004 r.¹⁹⁷ podlega bowiem odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju. Obowiązek podatkowy powstaje wówczas, kiedy zostaną spełnione jednocześnie podmiotowe i przedmiotowe przesłanki opodatkowania.

(1) Zakres podmiotowy

Podatnikami w rozumieniu art. 15 ust. 1 ust. o pod. tow. i usł. są osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych¹⁹⁸. Definicja ma zatem charakter uniwersalny i pozwala na objęcie pojęciem podatnika tych wszystkich podmiotów, które prowadzą określoną działalność, występując w profesjonalnym obrocie gospodarczym. Ugrupowanie w przypadku świadczenia profesjonalnych usług spełniałoby zatem przesłanki podstawowej definicji podatnika we wskazanej ustawie.

(2) Zakres przedmiotowy

Opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlega zgodnie z art. 5 ust. 1 ust. o pod. tow. i usł.: a)

¹⁹⁴ Art. 5 u.p.o.l.

¹⁹⁵ Art. 6 ust. 2 u.p.o.l.

¹⁹⁶ L. Vorličková, *Steuern und Bilanzierung*, rozdział CS D.XI, nb. 108-126 [w:] S. Breidenbach (red.), *Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, Monachium 2013.

¹⁹⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm. (dalej zwana ust. o pod. tow. i usł.).

¹⁹⁸ Art. 15 ust. 1 ust. o pod. tow. i usł.

odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju, b) eksport towarów, c) import towarów, d) wewnątrzspółnotowe nabycie towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju, e) wewnątrzspółnotowa dostawa towarów¹⁹⁹. W przypadku Ugrupowania znaczenie może mieć odpłatne świadczenie usług (art. 8 ust. o pod. tow. i usł.), któremu poświęcone będą dalsze uwagi.

Pojęcie świadczenia usług zostało zdefiniowane w sposób dopełniający pojęcie dostawy towarów, gdyż obejmuje wszystkie transakcje w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, które nie obejmują dostawy towarów. Towar zgodnie z ustawową definicją obejmuje rzeczy, a zatem również nieruchomości, oraz ich części, a także wszelkie postacie energii. Ze względu na to, że towarami są wyłącznie rzeczy materialne, prawa majątkowe nie są traktowane jako towary. W znaczącej większości przypadków czynności mające za przedmiot ustanowienie czy też przeniesienie praw majątkowych będą uznawane na gruncie podatku od towarów i usług za odpłatne świadczenie usług²⁰⁰. Co do zasady opodatkowaniu podlega tylko odpłatne świadczenie usług, z wyjątkiem tych, które we wskazanej ustawie zostały zrównane z usługami nieodpłatnymi²⁰¹. Ponadto usługą jest tylko świadczenie na rzecz danego podmiotu (konsumenta usługi), niezależnie od tego, czy jest to osoba prawna, fizyczna czy jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. Kolejnym elementem definicji jest korzyść, chociażby tylko potencjalna, jaką czerpie odbiorca świadczenia²⁰². Jeżeli nie można wskazać takiego podmiotu, nie można mówić o świadczeniu usług w rozumieniu ust. o pod. tow. i usł. Również w przypadku umów kooperacyjnych, w których strony dążą do wspólnego celu, wykonując na swoją rzecz wzajemne świadczenia, nie dochodzi do świadczenia usługi. Należy bowiem uwzględniać cel gospodarczy takich porozumień gospodarczych, a nie oceniać poszczególne czynności²⁰³.

Art. 8 ust. 1 ust. o pod. tow. i usł. wskazuje, że świadczenie usług obejmuje w szczególności przeniesienie praw do wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na formę, w jakiej dokonano czynności prawnej, a ponadto zobowiązanie do powstrzymania się od dokonania czynności lub do tolerowania czynności lub sytuacji oraz świadczenie usług zgodnie z nakazem organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w jego imieniu lub nakazem wynikającym z mocy prawa.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że przy zaistnieniu czynności spełniających przesłanki definicji świadczenia usług zostanie spełniony zakres przedmiotowy opodatkowania.

(3) Podstawa opodatkowania

Podstawą opodatkowania jest zgodnie z art. 22 ust. o pod. tow. i usł. obrót²⁰⁴. Obrotem jest kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku. Obrotem jest również otrzymana dotacja, subwencja i inna dopłata o podobnym charakterze związana z dostawą lub świadczeniem usług.

Jeżeli przedmiotem opodatkowania jest świadczenie usług, to podstawą opodatkowania jest koszt

¹⁹⁹ Szczegółowo na ten temat A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010, nb. 1506-1515.

²⁰⁰ A. Bartosiewicz, *VAT. Komentarz*, LEX 2013, nr 140594.

²⁰¹ Art. 8 ust. 2 ust. o pod. tow. i usł.: użycie towarów "firmowych" na cele prywatne bądź każde inne niezwiązane z działalnością, a także wszelkie nieodpłatne świadczenie usług do celów innych niż prowadzona działalność gospodarcza,

²⁰² Wyrok WSA w Warszawie z 9.4.2009 r., III SA/Wa 154/09, LEX nr 493616.

²⁰³ Wyrok WSA w Gdańsku z 29.4.2010 r., I SA/Gd 260/10, LEX nr 577255.

²⁰⁴ Bardziej szczegółowo na ten temat A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010, nb. 1523-1526.

świadczenia tych usług poniesiony przez podatnika. Jeżeli przy wykonywaniu czynności podlegających opodatkowaniu nie została określona cena, za podstawę opodatkowania przyjmuje się wartość towarów i usług obliczoną według cen stosowanych w obrotach z głównym odbiorcą, pomniejszoną o kwotę należnego podatku.

(4) Zwolnienia

Rozdział 2 ust. o pod. tow. i usł. przewiduje zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku od towarów i usług. Na podstawie samych zadań i celu Ugrupowania określonych w statucie nie jest jednak możliwe zajęcie stanowiska, czy wymienione w art. 49 ust. o pod. tow. i usł. zwolnienia znalazłyby zastosowanie do ewentualnych usług świadczonych przez Ugrupowanie.

(5) Transakcje transgraniczne

W kontekście podatku VAT istotne znaczenie w odniesieniu do Ugrupowania może odgrywać mechanizm „reverse charge”, przewidziany w art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz 5 ust. o pod. tow. i usł. Na podstawie tych przepisów podatnikiem jest podmiot nabywający usługi względnie towary, jeżeli dokonującym ich dostawy na terytorium kraju jest podmiot nieposiadający siedziby, stałego miejsca zamieszkania lub stałego miejsca prowadzenia działalności na terytorium kraju. Powyższy przepis znajdzie zastosowanie po spełnieniu następujących przesłanek:

- 1) dostawa towarów / usług ma miejsce na terytorium Polski;
- 2) dostawcą jest podmiot zagraniczny niemający w Polsce siedziby;
- 3) podatek należny nie został rozliczony przez dostawcę;
- 4) nabywca ma siedzibę w Polsce;
- 5) dostawa nie jest realizowana w ramach sprzedaży wysyłkowej na terytorium kraju.

Już na pierwszy rzut oka widać, że przepis reguluje sytuację, w której podmiot z siedzibą zagranicą jest dostawcą towarów lub usług. Z taką sytuacją jednak nie mamy do czynienia w odniesieniu do Ugrupowania z siedzibą w Polsce. Rozważyć można natomiast przypadek, w którym Ugrupowanie jest dostawcą usług świadczonych na terenie Republiki Czeskiej. Należałoby wówczas ustalić, czy tego rodzaju dostawa skutkowałaby u nabywcy obowiązkiem podatkowym na podstawie mechanizmu „reverse charge”. Takie szczegółowe ustalenie wymagałoby specjalistycznej wiedzy z zakresu czeskiego prawa podatkowego.

b) Podatek VAT w Czechach

W przypadku świadczenia usług na terytorium Republiki Czeskiej, należy ponadto uwzględnić obowiązek zapłaty od nich podatku w Czechach²⁰⁵ oraz wspomniany sposób rozliczenia na podstawie mechanizmu „reverse charge”.

6. Indywidualna interpretacja podatkowa

W razie powzięcia wątpliwości przez Ugrupowanie co do zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, które mogą rodzić określone konsekwencje w sferze prawa podatkowego, istnieje

²⁰⁵ Ustawa czeska nr 235/2004 Sb. Zob również *L. Vorličková*, *Steuern und Bilanzierung*, rozdział CS D.XI, nb. 78-88 [w:] *S. Breidenbach* (red.), *Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, Monachium 2013.

możliwość złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej²⁰⁶. Podmiotem właściwym dla rozpatrzenia wniosku Ugrupowania z siedzibą w województwie dolnośląskim jest Dyrektor IS w Poznaniu²⁰⁷. Aktualnie pobierana jest opłata w wysokości 40 zł od wniosku.

B. Prawo finansowe

1. Regulacje prawne

a) Rozporządzenie i Ustawa o EUWT

Zgodnie z art. 17 u.e.u.w.t. kontrola zarządzania środkami publicznymi ugrupowania jest wykonywana na podstawie odrębnych przepisów. W decyzji wydającej zgodę na przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotów prawa publicznego do Ugrupowania określa się organy właściwe w tym zakresie²⁰⁸. Warto zwrócić w tym miejscu na następujący fragment uzasadnienia projektu u.e.u.w.t.:

„Takie rozwiązanie stwarza możliwość dostosowania organu i trybu kontroli do składu osobowego ugrupowań i źródeł finansowania ugrupowań zgodnie z obowiązującymi przepisami, które przewidują odrębne formy i tryb kontroli dla samorządu terytorialnego (regionalne izby obrachunkowe). Ani przepisy rozporządzenia 1082/2006, ani ustawy nie wykluczają kontroli ugrupowań, która wynikałaby z innych obowiązujących przepisów prawa (np. kontrola Najwyższej Izby Kontroli w zakresie, w jakim ugrupowanie wykorzystuje majątek lub środki państwowe, lub komunalne oraz wywiązuje się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa)”²⁰⁹.

Powyższe uregulowanie jest zgodne z art. 6 ust. 1 rozp. o EUWT, który organizację kontroli zarządzania finansami publicznymi powierza państwu członkowskiemu, w którym znajdują się siedziba statutowa EUWT. Prawo do kontroli przysługuje przede wszystkim organom państwa siedziby EUWT. Organy te mogą również kontrolować działania wykonywane na terytorium innych państw uczestniczących w EUWT poprzez odpowiednie służby finansowe tych państw²¹⁰. Ponadto, na podstawie wzajemnych porozumień państwa uczestniczące w EUWT mogą przewidzieć możliwość kontrolowania własnych podmiotów uczestniczących w ugrupowaniu²¹¹. Takie rozwiązanie nie zostało jednak przyjęte ani w Statucie, ani w Konwencji Ugrupowania Nowe Sudety.

b) Konwencja i Statut Ugrupowania

W art. 9 ust. 2 Konwencji Ugrupowania członkowie Ugrupowania utworzeni w oparciu o przepisy inne

²⁰⁶ Uregulowano w: rozdziale 1a Działu II ustawy Ordynacja podatkowa, rozporządzeniu Ministra Finansów z 1.3.2011 r. zmieniającym rozporządzenie do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego (Dz.U. z 2011 r. Nr 58, poz. 298), rozporządzeniu Ministra Finansów z 1.3.2011 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie wzoru wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz sposobu uiszczenia opłaty od wniosku (aktualny wzór wniosku określa rozporządzenie z 1.3.2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 58, poz. 299).

²⁰⁷ Informacja ze strony internetowej Ministerstwa Finansów [<http://www.mf.gov.pl/administracja-podatkowa/dzialalnosc/interpretacje-podatkowe/interpretacje-indywidualne>, 22.11.2013 r.].

²⁰⁸ Tak również A. Bussmann, Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?, Samorząd Terytorialny nr 5/2009, s. 14.

²⁰⁹ Uzasadnienie projektu Ustawy o EUWT, Druki Sejmowe VI Kadencji, druk nr 893, s. 11-12.

²¹⁰ T. G. Grosse, Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy, Samorząd Terytorialny nr 4/2012, s. 11.

²¹¹ T. G. Grosse, Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy, Samorząd Terytorialny nr 4/2012, s. 11.

niż prawo polskie przyjmują do wiadomości właściwość organów kontrolnych, w tym kontroli finansowej, określonych w przepisach prawa polskiego, jak również obowiązek współdziałania przy wykonywaniu ich kompetencji.

Zgodnie z § 22 Statutu z uwagi na siedzibę statutową Ugrupowania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, państwem właściwym do wyznaczenia organu do sprawowania kontroli zarządzania funduszami publicznymi jest Rzeczpospolita Polska. Nadzór nad Ugrupowaniem pełni minister właściwy do spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z § 32 Statutu organem sprawującym kontrolę nad działalnością Ugrupowania, a w szczególności jego gospodarką finansową, jest Rada Nadzorcza. Do jej zadań należy także wybieranie niezależnych audytorów zewnętrznych do badania rocznego sprawozdania finansowego Ugrupowania.

2. Podmioty uprawnione do przeprowadzania kontroli

a) Kontrola przeprowadzana przez izby obrachunkowe

§ 16 Statutu przewiduje możliwość finansowania Ugrupowania z dotacji publicznych. Zgodnie z art. 126 u.f.p. dotacje są środkami z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W przypadku uzyskania przez Ugrupowanie dotacji z budżetu województwa, organem kompetentnym do kontroli w tym zakresie są izby obrachunkowe²¹². Przedmiotem kontroli, dokonywanej przez izby obrachunkowe jest gospodarka finansowa, w tym zobowiązania podatkowe oraz zamówienia publiczne. Kryteriami kontroli jest natomiast zgodność z prawem oraz zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym. Nie można natomiast powołać się bezpośrednio na niegospodarność lub niecelowość określonych zadań czy zaniechań²¹³.

Izby obrachunkowe mogą ponadto na wniosek jednostek samorządu terytorialnego dokonywać kontroli podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego²¹⁴. Wniosek nie jest jednak wiążący dla izby obrachunkowej. Należy podkreślić, że również sama jednostka samorządu terytorialnego, która przekazuje dotacje innym podmiotom, jest zobowiązana do przeprowadzania w tym zakresie kontroli²¹⁵. W przedstawionym stanie faktycznym Województwo Dolnośląskie jest zatem, obok izby obrachunkowej, podmiotem upoważnionym do kontroli Ugrupowania.

b) Kontrola przeprowadzana przez NIK

Kolejnym państwowym organem kontrolnym, w którego zakres uprawnień wchodzi prawo do kontroli Ugrupowania – o czym była już mowa powyżej – jest Najwyższa Izba Kontroli. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 3 pkt 5 ust. o NIK, podmiot ten może kontrolować działalność jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa, a w szczególności działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego. Ugrupowanie,

²¹² Art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113, dalej zwana ust. o RIO).

²¹³ M. Stec, Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, LEX 85213.

²¹⁴ Art. 7 ust. 2 pkt 1 ust. o RIO.

²¹⁵ M. Stec, Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, LEX 85213.

którego członkiem jest Województwo Dolnośląskie, i które korzysta ze środków finansowych jednostki samorządu terytorialnego może być objęte kontrolą NIK. W takim przypadku kontrola jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności²¹⁶.

c) Kontrola przeprowadzana przez organy Republiki Czeskiej

W przypadku, gdy czeskie organy państwowe wyrażą potrzebę dokonania czynności kontrolnych w odniesieniu do działań EUWT, odpowiednie organy polskie są zobowiązane dokonać w tej kwestii uzgodnień z organami czeskimi²¹⁷.

d) Kontrola funduszy unijnych

Art. 6 ust. 4 rozp. o EUWT stanowi, że w przypadku działań współfinansowanych przez UE stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kontroli funduszy udostępnionych przez UE. Jak już wskazano w części dotyczącej prawa podatkowego, Ugrupowanie może być finansowane ze środków pochodzących z programów i projektów współfinansowanych przez Unię Europejską. Ugrupowanie będzie zatem w tym zakresie podlegać odrębnej kontroli w zakresie wykorzystywania środków unijnych.

3. Stosowanie ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do Ugrupowania

a) Uwagi wstępne

Konsekwencją przyjęcia stosowania u.f.p. wobec ugrupowań byłoby poddanie ich gospodarki finansowej reżimowi ustawy i tym samym wynikającym z niej szczególnym zasadom wymienionym w art. 1 u.f.p.

b) EUWT jako inna osoba prawna w rozumieniu u.f.p.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.f.p. przepisy ustawy znajdują zastosowanie w stosunku do jednostek sektora finansów publicznych, a także innych podmiotów, w zakresie jakim wykorzystują one środki publiczne lub dysponują tymi środkami.

Do jednostek sektora finansów publicznych zaliczana się m.in. jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (art. 9 pkt 2 u.f.p.), inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego (pkt 14). Ugrupowanie nie jest ani jednostką samorządu terytorialnego ani związkiem takich jednostek. Rozważenia wymaga kwestia, czy Ugrupowanie można zaliczyć do grupy podmiotów wskazanych w art. 9 pkt 14 u.f.p.

Pojęcie samorządowej osoby prawnej nie posiada definicji legalnej, co powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne w praktyce²¹⁸. Ustawodawca używa m.in. takich pojęć jak „komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne” (art. 203 ust. 2 Konstytucji RP²¹⁹), „powiatowa osoba prawna” (art. 46 ust. 2 u.s.p.), „województwa osoba prawna” (art. 47 ust. 2 u.s.w.).

²¹⁶ Art. 5 ust. 3 ust. o NIK.

²¹⁷ Art. 6 ust. 2 rozp. o EUWT.

²¹⁸ S. Czarnow, Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji, Samorząd Terytorialny nr 7-8/2009, s. 1.

²¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Wojewódzkie osoby prawne zostały zdefiniowane jako samorządowe jednostki organizacyjne, poza województwem, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Województwo może tworzyć wojewódzki ośrodek ruchu drogowego (WORD), który ustawa – Prawo o ruchu drogowym²²⁰ wyraźnie określa jako „samorządowa wojewódzka osoba prawna”. Poza WORD nie występują inne samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawa wprost przyznawałaby status wojewódzkiej osoby prawnej²²¹.

W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy Ugrupowanie może zostać uznane za samorządową osobę prawną, skoro ustawa o EUWT nie przyznaje mu wprost takiego statusu. Według przeważającego poglądu doktryny słowo „wprost” użyte przez ustawodawcę należy interpretować liberalnie, co oznacza, że fakt nienazwania danego podmiotu jako „powiatowa lub wojewódzka osoba prawna” w ustawie samo przez się nie przekreśla możliwości utworzenia samorządowej osoby prawnej. Wystarczające jest utworzenie takiej osoby **na podstawie** odrębnej ustawy²²².

Kolejny problem dotyczy tego, czy Ugrupowanie musi zostać utworzone w drodze odrębnej ustawy czy wystarczy, że zostanie utworzone na podstawie ustawy. Innymi słowy, należy ustalić, czy utworzenie Ugrupowania wymaga każdorazowo ustawy czy odbywa się na podstawie ustawy o EUWT. Zagadnienie powyższe nie było przedmiotem analizy w doktrynie. Stoję na stanowisku, że wymóg utworzenia w drodze odrębnej ustawy jest zbyt daleko idący. Po pierwsze, inne samorządowe osoby prawne takie jak przedsiębiorstwa komunalne czy fundacje (do 2009 r.)²²³ mogą zostać tworzone bez konieczności wydawania w tym celu ustawy. Po drugie, wymóg tworzenia Ugrupowania na podstawie odrębnych ustaw byłby sprzeczny z celem, jaki przyświecał regulacjom o EUWT – ułatwieniu współpracy terytorialnej.

Rozważyć również należy, czy utworzenie samorządowej osoby prawnej jest wykluczone ze względu na udział podmiotów zagranicznych w Ugrupowaniu. Ustawa o finansach publicznych odnosi się do krajowych jednostek organizacyjnych, nie uwzględniając wprost podmiotów utworzonych przez polskie i zagraniczne jednostki. Wydaje się, choć kwestia ta nie stanowiła jak dotąd przedmiotu dogłębnej analizy, że udział zagranicznych podmiotów w Ugrupowaniu nie stoi na przeszkodzie do uznania Ugrupowania za samorządową osobę prawną w rozumieniu u.f.p. Z uwagi na brak definicji legalnej samorządowej osoby prawnej w doktrynie podjęto próbę zdefiniowania omawianego pojęcia. Według *T. Dybowskiego* za samorządową osobę prawną można uznać podmiot, który wykazuje z jednostką samorządu terytorialnego więź o charakterze funkcjonalnym, organizacyjnym i majątkowym:

„Funkcjonalne powiązanie polega na tym, że określone komunalne osoby prawne, podobnie jak gmina, chociaż nie w tak wszechstronny sposób, zaspokajają zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Związek organizacyjny polega na strukturalnym zwierzchnictwie gminy nad komunalną osobą prawną. Wreszcie majątkowe powiązanie polega na tym, że co prawda komunalne osoby prawne są w znaczeniu prawnym podmiotami mienia im przydzielonego, ale: po pierwsze, najczęściej mienie to zostało im – przynajmniej gdy chodzi o ich fundusz założycielski – wydzielone i przydzielone z mienia gminy, po drugie – gmina,

²²⁰ Ustawa z 20.6.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2005, nr 108, poz. 908).

²²¹ A. Mierzwa [w:] P. Smoleń (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz, Warszawa 2013, art. 9.

²²² J. Jagoda, Samorządowe osoby prawne, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2, s. 8.

²²³ Zob. art. 45 u.f.p.

mając prawa zwierzchnie wobec komunalnych osób prawnych, w różny sposób (choćby przez ich reorganizację) może wpływać na losy ich mienia; po trzecie – z chwilą likwidacji komunalnych osób prawnych należące do nich mienie, po zaspokojeniu zaciągniętych przez nie zobowiązań, wchodzi bezpośrednio w skład majątku gminy bądź organy gminy określają inne jego przeznaczenie w toku dokonywanej reorganizacji”²²⁴

Ugrupowanie wykazuje ww. powiązania z polskimi i czeskimi samorządowymi osobami prawnymi. Więż ta dotyczy kilku podmiotów – województwa, stowarzyszeń polskich gmin, krajów czeskich. Jak sugeruje powyższy fragment, konieczne jest jednak występowanie więzi pomiędzy jedną jednostką samorządu terytorialnego a Ugrupowaniem. Jak wyżej wspomniano, z reguły mówi się bowiem o gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej osobie prawnej.

Nawet jednak w razie uznania, że samorządowa osoba prawna może zostać założona przez kilka jednostek samorządu terytorialnego (i to różnego szczebla) oraz związku tych jednostek, podkreślić należy, że udział polskich podmiotów w Ugrupowaniu nie przekracza 50 %. Według dominującego zapatrywania w literaturze²²⁵ odnoszącego się do kwalifikacji spółek komunalnych, do uznania spółki za samorządową osobę prawną niezbędne jest posiadanie przez jednostkę samorządu terytorialnego wszystkich udziałów lub co najmniej większości udziałów w spółce²²⁶. Analogicznie należy postąpić w odniesieniu do Ugrupowania. W związku z powyższym należy dojść do wniosku, że Ugrupowanie nie jest samorządową osobą prawną.

c) Wniosek

Ugrupowanie będzie podlegać ustawie o finansach publicznych wyłącznie w zakresie, w jakim wykorzystuje środki publiczne w rozumieniu tejże ustawy lub dysponuje tymi środkami.

C. Prawo własności

1. Uwagi wstępne

Ponieważ EUWT posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych może m.in. nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome (art. 1 ust. 4 rozp. o EUWT). Poniższe wywody dotyczą tych zagadnień w kontekście Ugrupowań mających siedzibę w Polsce.

2. Własność ruchomości

Własność rzeczy ruchomych w znaczeniu cywilnoprawnym (zob. art. 45 KC) nie będzie nastroczała większych problemów prawnych. Z obecnej perspektywy można wskazać na dwa zagadnienia związane z własnością rzeczy ruchomych.

a) Nabywanie i zbywanie własności rzeczy ruchomych

²²⁴ T. Dybowski, Mienie komunalne Mienie komunalne [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998, s. 268.

²²⁵ A. Szewc, O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 3/2005, s. 108.

²²⁶ Odmienne W. Popiołek, Samorządowe spółki akcyjne [w:] R. Mikosz (red.), Rozprawy prawnicze, Katowice 2000, s. 116, który dopuszcza możliwość powstania samorządowej osoby prawnej w przypadku posiadania przez jednostkę samorządu terytorialnego pakietu mniejszościowego akcji w spółce akcyjnej.

Nabywanie i zbywanie własności będzie - w odpowiednich wypadkach, zwłaszcza przekroczenia tzw. progów - wymagać przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne²²⁷.

b) Stosunki prawnorzeczowe w zdarzeniach transgranicznych

EUWT ma z zasady charakter podmiotu działającego w wielu krajach. Stąd ewentualne zagadnienia problematyczne mogą powstać w sytuacji przemieszczania się tych rzeczy pomiędzy różnymi państwami. W takich wypadkach może pojawić się konieczność ustalenia prawa właściwego dla stosunków prawnorzeczowych na danej rzeczy. W tym zakresie - z polskiego punktu widzenia - znajdują zastosowanie przepisy art. 41 i nast. p.p.m.²²⁸. Wynika z nich ogólna zasada, iż stosunki prawnorzeczowe (zwłaszcza treść prawa własności i innych praw rzeczowych) określa się według prawa tego państwa, w którym rzecz się znajduje. Statut (prawo właściwe), który określa np. jak dalekie są uprawnienia właściciela, podlega więc zmianie z każdym przekroczeniem granicy przez rzecz. Należy więc mieć świadomość, iż w razie przemieszczenia rzeczy obciążonej prawem rzeczowym do innego państwa dane prawo może mieć inną treść lub w ogóle może nie istnieć.

Ten sam porządek prawny stosuje się dla ustalenia nabycia i utraty własności, jak również nabycia i utraty jak również zmiany treści lub pierwszeństwa innych praw rzeczowych. Decydujący jest moment dokonywania zdarzenia powodującego powstanie, nabycie, ustanie, zmianę treści lub pierwszeństwa prawa rzeczowego (art. 41 ust. 2 p.p.m.). Z reguły będzie to moment zawarcia umowy o przeniesienie własności lub ustanowienie prawa rzeczowego. W sytuacji nabycia własności z mocy ustawy lub aktu władczego (decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądu) moment uzyskania lub utraty lub zmiany prawa będzie ustalany w autonomiczny sposób.

3. Własność nieruchomości

Bardziej problematyczne zagadnienia powstaną w przypadku nabywania przez EUWT nieruchomości. Z uwagi na ograniczenie zakresu niniejszej analizy do prawa polskiego, badane będą krajowe i kolizyjne regulacje dotyczące nabywania nieruchomości położonych w Polsce.

Zagadnienia podatkowe związane z własnością nieruchomości zostaną przedstawione w odrębnej części.

a) Zagadnienia kolizyjnoprawne

Nabywanie nieruchomości położonych w Polsce przez EUWT z siedzibą w Polsce będzie podlegać prawu polskiemu (art. 41 ust. 2 p.p.m.). Czynności prawne dotyczące nieruchomości (zobowiązujące, rozporządzające i powodujące obciążenie nieruchomości prawem rzeczowym) wymagają z reguły dochowania formy aktu notarialnego (art. 158 KC, art. 245 § 2 KC).

b) Nabywanie nieruchomości przez EUWT

Z uwagi na brak postanowień dotyczących nabywania nieruchomości w rozp. o EUWT, u.e.u.w.t. i u.p.s. wystarczające jest stosowanie zasad ogólnych. Inaczej więc niż w przypadku nabywania nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego nie ma potrzeby uchwalania zasad

²²⁷ O tym więcej wyżej III. Analiza uregulowań prawnych dotyczących udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do zasad funkcjonowania EUWT (s. 22).

²²⁸ Ustawa z 4.2.2011 r. - Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 2011 r. Nr 80, poz. 432).

nabywania nieruchomości przez organ uchwałodawczy (por. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., art. 18 pkt 19 lit. a) u.s.w.). Wskazane byłoby jednak ustalenie procedur podejmowania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu w statucie ugrupowania.

Z powyższych względów nie będzie mogło również dojść do wyłączenia nieruchomości na rzecz Ugrupowania (por. art. 113 ust. 1 u.g.n.²²⁹).

W tym zakresie szczególną uwagę należy zwrócić na zagadnienia związane z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców (u.n.n.c.²³⁰). Cudzoziemcem w rozumieniu powołanej ustawy jest m.in. osoba prawna mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w punktach 1-3 w art. 1 ust. 2 u.n.n.c. Ugrupowanie jest osobą prawną mającą siedzibę na terytorium Polskim. Uczestniczą w nim jednak także podmioty z zagranicy. Będzie więc cudzoziemcem, o ile będzie kontrolowane przez podmioty zagraniczne. Ta kwestia nie wymaga jednak rozstrzygnięcia, gdyż EUWT może zawsze skorzystać ze zwolnienia, o którym mowa jest w art. 8 ust. 2 u.n.n.c. Według tego przepisu przedsiębiorcy z Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie potrzebują zezwolenia na nabywanie nieruchomości. Wyjątek stanowi nabycie nieruchomości rolnej lub leśnej przed dniem 30.4.2016 r. Biorąc pod uwagę zapisy projektów konwencji i statutu EUWT Nowe Sudety należy wychodzić jednak z założenia, że to ugrupowanie takich transakcji nie planuje.

c) Zbywanie nieruchomości przez EUWT

W pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie, czy Ugrupowanie z siedzibą w Polsce będzie podlegało reżimowi przewidzianemu w u.g.n. Oznaczałoby to m.in. konieczność zachowania procedur przetargowych na zbycie nieruchomości.

Ustawę stosuje się m.in. do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego oraz związków tych jednostek (art. 10 u.g.n.). Związkami jednostek samorządu terytorialnego są związki międzygminne (art. 64 u.s.g.) oraz związki powiatów (art. 65 ust. o sam. pow.). Województwa nie mogą tworzyć związków z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Tym samym EUWT z udziałem województwa nie byłoby objęte zakresem podmiotowym stosowania u.g.n. Nie musiałyby więc przy zbywaniu nieruchomości podlegać regułom gospodarki nieruchomościami ustalonym w u.g.n.

4. Prawo własności intelektualnej

W zakresie, w jakim w Ugrupowaniu powstaną prawa własności intelektualnej będzie się stosować prawo państwa, w którym ma miejsce korzystanie z tego prawa (art. 46 p.p.m.) Natomiast uprawnienia pracownika EUWT wobec Ugrupowania wynikające z tytułu praw własności intelektualnej związanych z jego działalnością w ramach stosunku pracy podlegają prawu właściwemu dla stosunku pracy (art. 47 p.p.m.).

²²⁹ Ustawa z 21.8.1997 r. (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

²³⁰ Ustawa z 24.3.1920 r. (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 z późn. zm.).

Część 2.

Analiza prawna kompetencji na szczeblu lokalnym i regionalnym podmiotów po polskiej stronie granicy w odniesieniu do założeń Strategii zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza

(opracowali Przemysław Szejna i Wojciech Bujko)

* * *

I. Podstawy prawne realizacji zadań regionalnych województwa samorządowego i ich charakter

Pojęcie województwa (regionu) występuje w języku prawnym w dwóch znaczeniach, jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz jako jednostka samorządu terytorialnego²³¹. Obowiązujący obecnie zasadniczy podział terytorialny państwa ustaliła ustawa z 24.7.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²³². Zadania, organizację oraz sposób funkcjonowania samorządu województwa określa u.s.w. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.w. samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawa ta nie jest jedynym źródłem prawa, na podstawie którego i w granicach którego działają organy samorządu województwa, albowiem to przepisy ustaw szczególnych wyznaczają zadania o charakterze regionalnym. Dla niniejszego opracowania istotne jest jednak to iż wskazania zadań publicznych realizowanych przez region należy się doszukiwać się w aktach rangi ustawowej. Z kolei w aktach wykonawczych, w szczególności w wydawanych na podstawie ustawowych upoważnień rozporządzeniach oraz uchwałach sejmiku województwa (stanowiących akty prawa miejscowego) określa się sposób realizacji zadań regionalnych. Ustęp 1 komentowanego artykułu nawiązuje bowiem do konstytucyjnej regulacji, iż wykonywane przez samorząd terytorialny zadania publiczne są zastrzegane przez Konstytucję lub ustawy (art. 163 w zw. z art. 7 Konstytucji RP).²³³

Zasada legalizmu w zakresie istnienia podstaw prawnych do realizacji zadań została wskazana w art. 2 u.s.w. z tym, że podstawy prawne do działania, to nie tylko prawo materialne, wyznaczające normy zachowania dla określonego adresata, ale również przepisy prawa ustrojowego (zwłaszcza kreujące kompetencje) a nawet przepisy prawa procesowego. Zadania o charakterze wojewódzkim (regionalnym) cechuje to, iż ich odbiorcą lub adresatem jest co do zasady mieszkańiec danego regionu²³⁴.

Na realizację zadań w regionach składają się dwa elementy - pierwszy związany z posiadaniem

²³¹ A. Szewc, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz., ABC 2008.

²³² Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

²³³ Powyższe potwierdza samodzielność i odrębność samorządu województwa podczas realizacji zadań publicznych, co ujmowane jest również jako zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a jej źródłem należy się doszukiwać w art. 165 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP

²³⁴ R. Cybulska, Komentarz do art. 14 ustawy o samorządzie województwa [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz., LEX 2012.

kompetencji, a drugi z zakresem zadań publicznych.²³⁵

Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.w.) W szczególności samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim (art. 14 ust. 1 u.s.w.). Ustawa ta wymienia w formie otwartego katalogu najważniejsze zadania o charakterze regionalnym wykonywane przez województwo, których zakres regulowany jest przez ustawy szczególne.

II. Ustrojowe kompetencje organu wykonawczego oraz sejmiku województwa; domniemanie właściwości zarządu województwa.

Organami ustrojowymi samorządu województwa są sejmik województwa oraz zarząd województwa (art. 15 u.s.w.). Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa (art. 16 ust. 1 u.s.w.)²³⁶.

Artykuł 18 ustawy o samorządzie województwa zawiera przykładowy katalog zadań należących do wyłącznej właściwości sejmiku województwa. Do najistotniejszych kompetencji wyłącznych sejmiku należy: stanowienie aktów prawa miejscowego, w szczególności: statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; uchwalanie strategii rozwoju województwa; (...) uchwalanie "Priorytetów współpracy zagranicznej województwa"; podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej; (...) podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń i fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa.

Zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa (art. 31 ust. 1 u.s.w.). Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust.1 u.s.w.) Do zadań zarządu województwa należy w szczególności: wykonywanie uchwał sejmiku województwa; gospodarowanie mieniem województwa; przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa; przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie; organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi; kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych; uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego (art. 41 ust. 2 u.s.w.).

Marszałek województwa nie jest ustrojowym organem województwa; ma ona status przewodniczącego kolegiального organu wykonawczego województwa (zarząd województwa). Jednakże ze względu na to, iż marszałek województwa posiada szereg kompetencji, które realizuje samodzielnie, można stwierdzić, iż pozycja ustrojowa marszałka województwa jest zbliżona pod

²³⁵ WSA w Rzeszowie, wyrok z z 26.2.2008 r., sygn.. II SA/RZ 706/07, Legalis

²³⁶ Niektórzy autorzy podkreślają niedostosowanie tego rozwiązania do treści art. 169 Konstytucji RP, który wymienia jedynie organy stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – tak. A. Szewc, op. cit.

względem funkcjonalnym, do pozycji odrębnego organu samorządu²³⁷.

Ustawa o samorządzie województwa statuuje regułą prawną, iż zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust. 1 u.s.w). Oznacza to, że sejmik województwa oraz wojewódzkie jednostki organizacyjne mogą wykonywać jedynie zadania wyraźnie zastrzeżone do ich kompetencji w przepisach ustawowych. Natomiast zarząd województwa obok zadań przyznanych mu wyraźnie, wykonuje także wszystkie pozostałe zadania samorządu województwa, które nie należą do kompetencji sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (tzw.: domniemanie kompetencji zarządu województwa).

III. Charakter prawny strategii województwa jako podstawy realizacji zadań publicznych (regionalnych)

Ustawa o samorządzie województwa w przepisach art. 11 – 12a reguluje treść oraz procedurę uchwalania strategii rozwoju województwa. Jednakże ww. przepisy nie zawierają definicji strategii rozwoju województwa. Strategia rozwoju województwa, w znaczeniu funkcjonalnym, jest dokumentem planistycznym wyznaczającym cele i kierunki rozwoju województwa w najważniejszych sferach działalności samorządu województwa, w szczególności w zakresie rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturowego, zawierającym diagnozę sytuacji istniejącej, określenie celów rozwojowych i sposobów ich realizacji. W doktrynie wskazuje się, że strategia województwa jest kluczowym instrumentem strategicznego zarządzania rozwojem województwa²³⁸ oraz że strategia ma charakter ogólny - nie określa konkretnych zadań, które mają być zrealizowane, ale wyznacza cele i kierunki rozwoju, na podstawie których można wskazać konkretne zadania w dłuższym czasie²³⁹. W tym znaczeniu strategia rozwoju województwa jest więc ustaleniem celów oraz środków potrzebnych do ich realizacji²⁴⁰.

Zgodnie z art. 14a ust. 1 pkt ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁴¹ strategia rozwoju województwa zaliczana jest do innych strategii rozwoju, które art. 9 ust 3 ww. ustawy definiuje jako „dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane przy pomocy programów.”

Uprawnienie do tworzenia dokumentu o charakterze strategii rozwoju zostało przyznane wyłącznie samorządowi na szczeblu wojewódzkim. Podobnych uprawnień nie posiada samorząd gminny i powiatowy. W doktrynie wskazuje się, iż jest to związane ze szczególną funkcją, którą pełni samorząd województwa. O ile bowiem samorząd gminny i powiatowy realizuje głównie zadania o charakterze usługowym, związane z zaspokajaniem bieżących potrzeb członków wspólnot samorządowych, o tyle samorząd województwa pełni przede wszystkim funkcje programowo-planistyczne i koordynacyjne²⁴².

²³⁷ A. Marekwią, Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie województwa [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz., LEX 2012.

²³⁸ K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, Warszawa 2005.

²³⁹ R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, Komentarz do art. 11 ustawy o samorządzie województwa, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz., LEX 2012.

²⁴⁰ P. Szejna, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz. Warszawa 2012.

²⁴¹ T.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712.

²⁴² A. Szewc, op. cit.

Jak wskazano wyżej, cechą strategii rozwoju jest jej ogólny charakter. Sposób realizacji celów określonych w strategii określają odrębne szczegółowe dokumenty. Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.s.w., strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny, o których mowa w ustawie z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Źródła finansowania przedmiotowych programów zostały wskazane w art. 11 ust. 4 u.s.w. Samorząd województwa może występować o dofinansowanie realizacji programów wojewódzkich i regionalnego programu operacyjnego środkami budżetu państwa i środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w trybie określonym w odrębnych przepisach.

IV. Kompetencje samorządu województwa w badanych dziedzinach

Jak już wspomniano, art. 14 ust. 1 u.s.w. zawiera jedynie przykładowy katalog zadań o charakterze regionalnym, które wykonuje samorząd województwa. W celu ustalenia konkretnego zakresu tych zadań konieczne jest odwołanie się do ustaw szczególnych w kontekście wybranych dziedzin.

A. Turystyka i czas wolny

1) Podróże i turystyka

W zakresie turystyki zadania województwa zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie z 29.8.1997 r. o usługach turystycznych (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268), choć ogólne kompetencje samorządu województwa w tej dziedzinie można wyprowadzić bezpośrednio z regulacji ustawy o samorządzie województwa. Realizacja tego rodzaju zadania sprowadza się do nadzoru nad podmiotami świadczącymi usługi turystyczne, ewidencjonowaniem obiektów hotelarskich oraz promocją walorów turystycznych regionu.

Zakres zadania wyznacza ustawowa definicja terminu turystyka rozumianego jako wszelkie zorganizowane wyjazdy poza miejsce stałego zamieszkania²⁴³. Natomiast pod pojęciem usług turystycznych rozumieć należy usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym²⁴⁴.

Działania dotyczące marketingu ruchu turystycznego mogą być wykonywane przez samorząd województwa **w ramach ogólnych kompetencji** wynikających z ustawy o samorządzie województwa.²⁴⁵ Ponadto, prowadząc politykę rozwoju województwa samorząd uwzględnia się w strategii województwa potrzebę promocji walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Podsumowując w tej części należy podkreślić, iż województwo samorządowe ma szerokie możliwości prowadzenia działalności mającej na celu **promocję walorów turystycznych regionu**, co wpisuje się w tematykę planowanej strategii.

Działania mające na celu podnoszenie jakości usług turystycznych samorząd województwa wykonuje

²⁴³ <http://sjp.pwn.pl/slownik/2531405/turystyka>

²⁴⁴ Ustawa z 29.8.1997 r. o usługach turystycznych (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268), art. 3 pkt 1.

²⁴⁵ Wykonywanie zadań z zakresu turystyki należy do ogólnych zadań województwa określonych w art. 14 ust. o samorz. woj.. Należy również zauważyć, iż województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

realizując swe **kompetencje nadzorcze i kontrole nad podmiotami świadczącymi usługi turystyczne**. Zadania te nałożone zostały na marszałka województwa, który prowadzi rejestr organizatorów turystyki oraz rejestr organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, a ponadto kontroluje działalność tych podmiotów. Marszałek pomaga również turystom poszkodowanym w związku z bankructwem organizatorów imprez turystycznych. Jest także uprawniony do występowania na rzecz klientów organizatorów imprez turystycznych w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia. Narzędziem, którym dysponuje samorząd, które można wykorzystać w celu podnoszenia jakości usług turystycznych jest szeroko rozumiana polityka rozwoju, w szczególności realizowane w ramach tej polityki programy operacyjne i programy rozwoju. Podsumowując, samorząd województwa działa na rzecz podniesienia jakości usług turystycznych w sposób **pośredni**, poprzez wykonywanie kompetencji kontrolnych i nadzorczych w celu wyeliminowania przypadków nierzetelnego świadczenia tych usług. Samorząd może również przyczyniać się do podnoszenia jakości przedmiotowych usług wykorzystując instrumenty polityki rozwoju.

W zakresie działań mających na celu rozwój infrastruktury turystycznej, podobnie jak w przypadku podnoszenia jakości usług turystycznych, samorząd województwa ma **kompetencje kontrolne**. Marszałek województwa dokonuje zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów, nadaje kategorię oraz prowadzi ich ewidencję. Rozwojowi infrastruktury turystycznej służyć może również realizacja regionalnych programów operacyjnych i programów rozwoju.

2) Zabytki, kultura, sport i czas wolny

W zakresie ochrony zabytków, kultury sportu i czasu wolnego zadania województwa zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁴⁶, ustawie z 25.6.2010 r. o sporcie²⁴⁷, ustawie z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁴⁸, ustawie z 27.6.1997 r. o bibliotekach²⁴⁹. Omawiane działania dotyczą w szczególności tworzenia programów opieki na zabytkami, dofinansowania prac konserwatorskich i restauracyjnych, finansowania celów publicznych w zakresie sportu, prowadzenia działalności kulturalnej i tworzenia samorządowych instytucji kultury, prowadzenia bibliotek wojewódzkich, przyznawania stypendiów oraz nagród sportowcom, trenerom, twórcom i artystom.

Zasadnicze znaczenie w zakresie planowanych działań strategicznych mogą mieć działania województwa w sferze działań mających na celu rozwój i współpracę instytucji w zakresie kultury, sportu i wolnego czasu. W tym kontekście szczególne znaczenie mają kompetencje województwa dotyczące możliwości organizowania przedsięwzięć kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych. Choć ze wspólnych działań wyłączone będzie finansowanie w szczególności możliwość udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru; możliwość ustalenia i finansowania celów publicznych z zakresu sportu a także możliwość tworzenia samorządowych instytucji kultury, dla których prowadzenie takiej działalności kulturalnej jest podstawowym celem statutowym.

²⁴⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

²⁴⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.

²⁴⁸ T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.

²⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 642.

B. Infrastruktura i środowisko

1) Infrastruktura transportowa

W zakresie Infrastruktury transportowej zadania województwa zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie z 21.3.1985 r. o drogach publicznych²⁵⁰, ustawie z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym²⁵¹, ustawie z 3.7.2002 r. prawo lotnicze²⁵², ustawie z 18.7.2001 r. prawo wodne²⁵³. Omawiane dziedziny działalności województwa dotyczą w szczególności wykonywania obowiązków zarządcy dróg wojewódzkich, finansowania i dofinansowania inwestycji kolejowych, tworzenia i zarządzania lotniskami użytku publicznego za pośrednictwem wojewódzkich jednostek organizacyjnych oraz dotowania działalności lotnisk ważnych dla rozwoju miasta i regionu, a także wykonywania zadań z zakresu gospodarki wodnej w tym wydawania decyzji wodnoprawnych.

W zakresie działań mających na celu rozwój infrastruktury i sieci transportowej w regionie, kompetencje samorządu województwa są bardzo szerokie i obejmują wszystkie dziedziny transportu. Zakres realizacji zadań związanych z drogami publicznymi uzależniony jest od kategorii danej drogi bowiem drogą publiczną jest droga, która mogła zostać zaliczona do kategorii: dróg krajowych, wojewódzkich powiatowych lub gminnych²⁵⁴. Zarząd województwa jest zarządcą dróg dla dróg wojewódzkich i do jego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. W konsekwencji do zadań zarządu województwa należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W zakresie przedmiotowych inwestycji zarząd województwa pełni funkcje inwestora.

Odnosząc się zaś do infrastruktury kolejowej, należy wskazać, iż inwestycje kolejowe mogą być finansowane lub dofinansowane z budżetu samorządu województwa.

Ponadto wojewódzka jednostka organizacyjna może uzyskać zezwolenie na założenie lotniska użytku publicznego oraz uzyskać zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego. Samorząd województwa może również dotować działalność zarządzającego lotniskiem w zakresie wykonywania przez niego obowiązku użyteczności publicznej, zapewniającego funkcjonowanie lotniska o stosunkowo niewielkim ruchu lotniczym, lecz ważnym dla miasta lub regionu, z zachowaniem określonych wymagań w zakresie regularności i ciągłości ruchu lotniczego na tym lotnisku. W zakresie infrastruktury transportu wodnego istotne znacznie ma wykonywanie przez marszałka województwa funkcji organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami, w tym wydawania pozwoleń wodnoprawnych w przypadkach określonych w ustawach.

Podsumowując, samorząd województwa odgrywa bardzo istotną rolę w procesie rozwijania infrastruktury i sieci transportowej w regionie. Jego szerokie kompetencje w tej sferze pozwalają aktywnie wpływać na kształtowanie kierunków rozwoju regionalnych sieci transportowych, co

²⁵⁰ T.j. Dz.U. 2013 r., poz. 260.

²⁵¹ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.

²⁵² T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 933 z późn. zm.

²⁵³ Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.

²⁵⁴ Ustawa z 21.3.1985 r. o drogach publicznych, art. 1 w zw. z art. 2. Powstaje wtedy prawo każdy do korzystania z dróg publicznych zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawach.

bezpośrednio nawiązuje do obszarów strategicznej współpracy.

2) Usługi transportowe

W zakresie transportu zbiorowego zadania województwa zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²⁵⁵. Do najważniejszych zadań z tej dziedziny należy organizowanie transportu publicznego na wewnątrzwojewódzkich i międzywojewódzkich liniach komunikacyjnych, opracowywanie i realizacja planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu.

Przedmiotowe regulacje dotyczą regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej²⁵⁶.

W zakresie rozwoju międzyregionalnego transportu pasażerskiego samorząd województwa ma za zadanie organizować transport zbiorowy na liniach komunikacyjnych w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich, jeżeli jest właściwy ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii albo jeżeli organizację takiego transportu przyjęło na siebie na mocy porozumienia. Ponadto samorząd województwa jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego realizowanego w strefie transgranicznej, która została zdefiniowana jako obszar co najmniej jednej gminy, powiatu lub co najmniej jednego województwa, na którym operator publicznego transportu zbiorowego świadczy usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego, położony bezpośrednio przy granicy Rzeczypospolitej Polskiej i obszar odpowiedniej jednostki administracyjnej położonej poza granicą Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium sąsiedniego państwa.

Podsumowując samorząd województwa może organizować lub współorganizować międzyregionalny transport pasażerski, zarówno w zakresie międzywojewódzkich przewozów pasażerskich, jak i w strefie transgranicznej, co wpisuje się w założenia o współpracy.

3) Środowisko

W zakresie ochrony przyrody i środowiska naturalnego zadania województwa zostały uregulowane w ustawie z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody²⁵⁷, ustawie z 27.4.2001 r. prawo ochrony środowiska²⁵⁸, ustawie z 10.4.1997 r. prawo energetyczne²⁵⁹ oraz ustawie z 18.7.2001 r. prawo wodne²⁶⁰.

W ramach przedmiotowej sfery działalności samorząd województwa realizuje kompetencje dotyczące tworzenia, likwidacji i zmiany granic parków krajobrazowych, łącznie z określaniem statutu i wyborem władz parku, przyjmowania wojewódzkich programów ochrony przyrody, programów ochrony jakości powietrza programów ochrony przed hałasem, nakładania na podmioty funkcjonujące na terenie województwa obowiązków z zakresu ochrony przyrody oraz opłat za korzystanie ze środowiska, a także kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska.

²⁵⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.

²⁵⁶ Ustawa 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13.), art. 1 ust. 1.

²⁵⁷ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627.

²⁵⁸ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232.

²⁵⁹ T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1059.

²⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 145.

Działania z zakresu ochrony przyrody, powietrza i krajobrazu wykonywane są przez samorząd województwa w ramach realizacji licznych zadań z zakresu szeroko rozumianej ochrony przyrody i środowiska. Zadania te mają różnorodny charakter, począwszy od tworzenia dokumentów planistycznych, takich jak programy ochrony przyrody, programy ochrony jakości powietrza i programy ochrony przed hałasem, przez wydawanie decyzji regulujących prawa i obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska i kontrolę wykonywania tych obowiązków, po tworzenie parków krajobrazowych i terenów ochronnych.

Działania dotyczące wykorzystania źródeł energii i surowców samorząd województwa wykonuje w ramach wykonywania zadań z zakresu górnictwa i energetyki. Samorząd województwa uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa oraz bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa. Ponadto marszałek województwa udziela koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż we wszystkich przypadkach niezastrzeżonych do kompetencji właściwego ministra i starosty. Marszałek województwa jest również organem administracji geologicznej.

Działania z zakresu poprawy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej należą w przeważającej mierze do zadań własnych samorządu gminnego, który zajmuje się utrzymaniem kanalizacji i oczyszczaniem ścieków komunalnych. Zadania samorządu województwa w tej sferze są nieliczne i mają charakter sprawozdawczo kontrolny. Zwrócić uwagę należy, iż marszałek województwa zobowiązany jest przedłożyć Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, nie później niż do dnia 31 marca, sprawozdanie z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w województwie.

Analiza zadań ustawowych w zakresie ochrony przyrody i środowiska w tym ich specyfikę oraz przyznane samorządowi województwa kompetencje potwierdza możliwość włączenia ich do strategii współpracy.

C. Konkurencyjność

1) Rozwój przedsiębiorczości z naciskiem na innowacje

Zadania samorządu województwa w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości określa ustawa o samorządzie województwa, a także ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁶¹ oraz Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013

Aktualnie zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.w., samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając między innymi cele takie jak: pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. Ponadto art. 11 ust. 2 pkt 1 i 4 u.s.w. stanowi, że samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się między innymi tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy oraz wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji. Z powyższego wynika, że podstawowym narzędziem samorządu województwa służącym realizacji zadań z zakresu wspierania rozwoju przedsiębiorczości jest szeroko rozumiana polityka rozwoju, w szczególności realizowane w ramach tej polityki regionalne programy operacyjne i programy rozwoju. Sposoby realizacji polityki rozwoju określa w szczególności ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przez politykę

²⁶¹ T.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Art. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi wyraźnie, iż politykę rozwoju prowadzi między innymi samorząd województwa. Samorząd województwa i jego organy odgrywają bardzo istotną rolę w toku realizacji polityki rozwoju. Wskazuje na to w szczególności fakt, iż zarządowi województwa przysługuje status instytucji zarządzającej w zakresie realizacji regionalnego programu operacyjnego.

Zadania samorządu województwa w omawianym zakresie dotyczą przede wszystkim **opracowania i realizacji regionalnego programu operacyjnego**. Projekt programu opracowuje oraz uzgadnia zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego - w przypadku regionalnego programu operacyjnego. Zarząd województwa przyjmuje projekt regionalnego programu operacyjnego w drodze uchwały, przed skierowaniem do przyjęcia przez Komisję Europejską²⁶².

Realizacja polityki rozwoju odbywa się w szczególności poprzez wdrażanie programów operacyjnych i programów rozwoju. Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategii rozwoju, w tym strategii rozwoju województwa, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu.

Zarząd województwa odpowiada m.in. za prawidłową realizację programów operacyjnych i programów rozwoju, w szczególności regionalnego programu operacyjnego.

Aktualnie – trwają prace w województwach nad strategią w zakresie kolejnej perspektywy - dla Województwa Dolnośląskiego stworzony został Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013. Dokument został przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 13.12.2011 r. K(2011) 9362 zmieniającą decyzję K(2007) 4207 w sprawie przyjęcia programu operacyjnego w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem Konwergencji dla regionu Dolny Śląsk w Polsce (CCI 2007PL161PO005) oraz Uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 748/III/07 z 25.9.2007 r. z późn. zm.

Do problematyki wspierania rozwoju przedsiębiorczości odnosi się w szczególności Priorytet 1 przedmiotowego Programu pod tytułem: Wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw („Przedsiębiorstwa i Innowacyjność”). Celem tego priorytetu jest: „wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw, głównie poprzez działania wspomagające rozwój MŚP (małych i średnich przedsiębiorstw) oraz wzmocnienie i wykorzystanie potencjału sektora B+R (sektor badawczo rozwojowy). W dłuższej perspektywie wpłynie to na trwałą poprawę zatrudnienia oraz stworzy podstawy do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy”²⁶³. W ramach priorytetu realizowane jest bezpośrednie wsparcie inwestycyjne (poprzez dotacje) dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności w zakresie wspierania innowacyjności, spełniania wymogów ochrony środowiska,

²⁶² Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, określa, w drodze uchwały, zakres i warunki dofinansowania programu opracowanego przez zarząd województwa środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zawiera z zarządem województwa kontrakt wojewódzki, w zakresie i na warunkach określonych w uchwale, o której mowa powyżej; kontrakt wojewódzki jest zawierany w celu realizacji programów lub przedsięwzięć wymagających dofinansowania ze środków krajowych budżetu państwa.

²⁶³ Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013, s. 70.

podnoszenia atrakcyjności turystycznej regionu, działalności-badawczo rozwojowej, wsparcia dla odnawialnych instrumentów finansowanych, dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw prowadzących działalność uzdrowiskową, wsparcia instytucji otoczenia biznesu, promowanie specjalistycznego wsparcia doradczego dla przedsiębiorstw, wspieranie nawiązywania kontaktów gospodarczych²⁶⁴.

Mając na uwadze powyższe uwagi należy stwierdzić, iż samorząd województwa wyposażony jest w szereg kompetencji, które mogą służyć wsparciu rozwoju przedsiębiorczości, w tym zwiększeniu innowacyjności przedsiębiorstw. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma umiejętne wykorzystanie narzędzi, które tworzą regulacje dotyczące prowadzenia polityki rozwoju, przy czym kompatybilność z założeniami współpracy uzależniona będzie od kształtu nowego regionalnego programu operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego (obejmującego nową perspektywę) lub innych dokumentów (np.: strategii ponadregionalnych) oraz ostatecznego kształtu nowych ustawowych regulacji prawnych w zakresie polityki rozwoju państwa (w tym regionów).

2) Badania naukowe i rozwój

W zakresie badań naukowych zadania województwa zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie o samorządzie województwa, ustawie z 30.4.2010 r. o instytutach badawczych²⁶⁵, ustawie z 5.6.1998 r. o Polskiej Akademii Nauk²⁶⁶ oraz ustawie z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości²⁶⁷. Przedmiotowe kompetencje województwa reguluje również ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁶⁸ oraz Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013.

Działania dotyczące rozwoju badań naukowych są domeną uczelni i instytucji badawczych, które w tym zakresie współpracują w organami administracji rządowej. Samorząd województwa nie został wyposażony w kompetencje, które pozwoliłyby mu samodzielnie prowadzić lub koordynować badania naukowe. Jednakże, samorząd województwa może **aktywnie wspierać powadzenie badań naukowych** wykorzystując inne kompetencje, które pośrednio odnoszą się do omawianej dziedziny. W szczególności samorząd województwa może współpracować z uczelniami wyższymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi prowadzącymi działalność w zakresie badań naukowych i promowania innowacyjnej przedsiębiorczości (np. Polska Akademią Nauk i instytucjami badawczymi i Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości).

Samorząd województwa może aktywnie przyczyniać się do rozwoju badań naukowych również poprzez wykonywanie zadań z zakresu polityki rozwoju, w szczególności realizacji założeń regionalnego programu operacyjnego (więcej na ten temat powyżej). Samorząd województwa prowadząc politykę rozwoju województwa, powinien uwzględnić wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji. Należy również zaznaczyć, iż samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności ze szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

²⁶⁴ *Ibidem*, s. 70 i nast.

²⁶⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 96, poz. 618 z późn. zm.

²⁶⁶ Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

²⁶⁷ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275.

²⁶⁸ T.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

3) System edukacji

W zakresie systemu edukacji zadania województwa zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie z 7.9.1991 r. o systemie oświaty²⁶⁹ oraz ustawie z 27.7.2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym²⁷⁰. W ramach przedmiotowej sfery działalności samorząd województwa realizuje kompetencje dotyczące zakładania i prowadzenia publicznych zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek innych placówek oświatowych o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym, zakładania publicznych kolegiów pracowników służb społecznych, uczestniczenia w procesie zakładania publicznych uczelni zawodowych, wyposażanie w mienie uczelni publicznych, tworzenie instrumentów wsparcia materialnego dla uczniów studentów i doktorantów.

Działania w zakresie podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli zamieszkujących region, samorząd województwa wykonuje poprzez zakładanie i prowadzenie jednostek systemu oświaty o znaczeniu regionalnym. Województwo może również inicjować procedurę utworzenia publicznej uczelni zawodowej. Samorząd województwa może wspierać rozwój szkolnictwa wyższego wyposażając nowoutworzone uczelnie publiczne w mienie oraz dotować funkcjonowanie uczelni. Samorząd województwa może również przyznawać pomoc materialną dla studentów i doktorantów.

Działania dotyczące podnoszenia poziomu wykształcenia i zatrudnienia obywateli regionu zamieszkujących region wykonywane są również w ramach realizacji zadań z zakresu rynku pracy, które zostały opisane poniżej.

4) Rynek pracy

Kompetencje samorządu województwa dotyczące rynku pracy (instytucji i polityki rynku pracy) określone są przede wszystkim w ustawie z 20.4.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁷¹, ustawie z 13.7.2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy²⁷² oraz w ustawie z 11.10.2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy²⁷³.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy **należą w szczególności**: przygotowanie i realizacja regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia, podział posiadanych środków Funduszu Pracy, w tym na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych, opracowywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego, koordynowanie na terenie województwa realizacji programów aktywizacji zawodowej finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy, organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, opracowywanie, gromadzenie, aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa, współpraca na terenie województwa z powiatowymi urzędami pracy w zakresie organizacji szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych i staży, prowadzenie

²⁶⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

²⁷⁰ T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.

²⁷¹ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.

²⁷² Dz.U. z 2006 r. Nr 158, poz. 1121 z późn. zm.

²⁷³ Dz.U. z 2013 r. poz. 1291.

rejestrów agencji zatrudnienia, prowadzenie wojewódzkich urzędów pracy, prowadzenie centrów informacji i planowania kariery zawodowej.

W zakresie ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy marszałkowi województwa przyznano kompetencje do zawarcia umowy o wypłatę świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy z pracodawcami oraz do wypłaty, na wniosek pracownika, zaliczki na poczet niezaspokojonych przez pracodawcę roszczeń pracowniczych,

Posiadane kompetencje umożliwiają samorządowi województwa także prowadzenie działań na rzecz podniesienia poziomu wykształcenia i zatrudnienia obywateli zamieszkujących województwo oraz powiązanie systemu edukacji z rynkiem pracy (w szczególności poprzez wykonywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa oraz udział w organizowaniu szkoleń i przygotowaniu zawodowym dorosłych).

D. Usługi publiczne i partnerstwo

1) Służba zdrowia

Najważniejszymi aktami prawnymi określającymi kompetencje samorządu województwa w obszarze służby zdrowia jest ustawa z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej²⁷⁴, ustawa z 27.8.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁷⁵, ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁷⁶, ustawa z 19.8.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego²⁷⁷, ustawa z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych²⁷⁸.

Samorząd województwa posiada szereg kompetencji i zadań w obszarze ochrony zdrowia. Jako jednostka samorządu terytorialnego województwo może **utworzyć i prowadzić podmioty lecznicze** w formie spółki kapitałowej lub jednostki budżetowej (np. zakład opieki zdrowotnej). Województwo odpowiada także za tworzenie i utrzymywanie wojewódzkich ośrodków medycyny pracy, finansowanie działalności profilaktycznej wynikającej z programów prozdrowotnych dotyczących zapobiegania i zwalczania określonych chorób oraz programów promocji zdrowia w zakresie medycyny pracy.

Województwo posiada również kompetencje i zadania z zakresu **przeciwdziałania alkoholizmowi**. Na obszarze województwa mogą być tworzone podmioty lecznicze wykonujące działalność leczniczą w rodzaju stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia odwykowego oraz wojewódzkich ośrodków terapii uzależnienia i współuzależnienia. Nadto do kompetencji województwa w tym zakresie należy wykonywanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, koordynacja przygotowania i realizacji programu, udzielanie pomocy merytorycznej instytucjom i osobom fizycznym realizującym zadania objęte tym programem oraz współdziałanie z innymi organami administracji publicznej w zakresie rozwiązywania problemów

²⁷⁴ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 217 z późn. zm.

²⁷⁵ T.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

²⁷⁶ T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.

²⁷⁷ T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 231, poz. 1375 z późn. zm.

²⁷⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.

alkoholowych i wydawanie zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu.

Organy samorządu województwa, są obowiązane także do podejmowania działań zmierzających do **ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu** oraz mogą wspierać w tym zakresie działalność medycznych samorządów zawodowych, organizacji społecznych, fundacji, instytucji i zakładów pracy, a także współdziałać z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

W obszarze **zdrowia psychicznego** do zadań samorządu województwa należy zapewnienie realizacji postanowienia sądowego o przyjęciu do szpitala psychiatrycznego osoby chorej psychicznie wskazanej w ustawie, tworzenie i prowadzenie zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej oraz branie udziału w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, w tym w szczególności dzieci i młodzieży.

2) Usługi społeczne

W zakresie pomocy społecznej zadania województwa zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej²⁷⁹.

Usługi społeczne to działania podejmowane w celu zaspokojenia potrzeb określonych grup społecznych w na danym obszarze.

Samorząd województwa przygotowuje **ocenę zasobów pomocy społecznej** w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Ocenę zarząd województwa przedstawia co roku do dnia 30 czerwca sejmikowi województwa. Jest ona (wraz z rekomendacjami) podstawą do planowania budżetu na rok następny. Samorząd województwa opracowuje strategię w zakresie polityki społecznej. Strategia, zawiera w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań.

Do zadań własnych samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej należy w szczególności **opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej** będącej, przede wszystkim w zakresie programów dotyczących przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi - po konsultacji z powiatami. Nadto województwo wykonuje zadania w zakresie **rozpoznawania przyczyn ubóstwa** oraz opracowywania regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska oraz inspirowanie, promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej, koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Województwo w obszarze pomocy społecznej posiada szereg kompetencji, których odpowiednie stosowanie umożliwi profilaktykę zagrożeń i bezpieczeństwa w regionie (w szczególności bezpieczeństwa społecznego i socjalnego). Do zadań samorządu województwa należą bowiem także **diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych** w regionie.

Marszałek województwa wydaje nadto **decyzję o umieszczeniu w regionalnym domu pomocy społecznej** wydaje i ustala średni miesięczny koszt utrzymania (pobytu) mieszkańca w regionalnym

²⁷⁹ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 182.

domu pomocy społecznej, który ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym do dnia 31 marca każdego roku.

Zadania pomocy społecznej w województwach samorządowych wykonują jednostki organizacyjne - regionalne ośrodki polityki społecznej. Regionalny ośrodek polityki społecznej koordynuje realizację strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Marszałek województwa przy pomocy regionalnego ośrodka polityki społecznej sprawuje nadzór nad podległymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, w szczególności w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Nadto przy urządach marszałkowskich działają regionalne komisje egzaminacyjne do spraw stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych decyzją marszałka województwa regionalna komisja egzaminacyjna może działać przy regionalnym ośrodku polityki społecznej lub przy innym podmiocie, którego organem prowadzącym jest samorząd województwa.

E. Administracja publiczna - kompetencje, możliwości międzynarodowej współpracy podmiotów publicznych

Problematyka współpracy zagranicznej samorządu województwa została ujęta w rozdziale 6 u.s.w., który obejmuje art. 75 – 77. Przepisy dotyczące współpracy zagranicznej można jednak znaleźć również w innych rozdziałach u.s.w. Chodzi tu w szczególności o art. 18 pkt 13 i 14 u.s.w. oraz art. 41 ust. 2 pkt 5 u.s.w., które określają kompetencje organów województwa w zakresie współpracy zagranicznej oraz omówiony wyżej art. 12 ust. 2 u.s.w. Należy zaznaczyć, iż prawo samorządu województwa do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jest zagwarantowane w 172 ust. 2 Konstytucji RP.

Art. 76 ust. 1 u.s.w. określa zasady, które samorząd województwa musi przestrzegać podejmując działania z zakresu współpracy zagranicznej. Mianowicie, współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Wskazuje się, iż współpraca zagraniczna województwa powinna być prowadzona w sposób spójny z polityką rozwoju województwa, w szczególności z uwzględnieniem celów rozwojowych określonych w strategii województwa²⁸⁰.

Kompetencje samorządu województwa w zakresie współpracy zagranicznej zostały podzielone między organ stanowiący i wykonawczy. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalanie "Priorytetów współpracy zagranicznej województwa" oraz podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej. Natomiast do zadań zarządu województwa należy organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Zarząd wykonuje swoje zadania w oparciu o uchwały sejmiku i zawarte na ich podstawie umowy o współpracy regionalnej²⁸¹.

Zgodnie z art. 76 ust. 2 u.s.w., województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym

²⁸⁰ R. Cybulska, Komentarz do art. 76 ustawy o samorządzie województwa, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, LEX 2012.

²⁸¹ S. Czarnow, Współpraca zagraniczna województw, Państwo i Prawo nr 11/2000.

przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego. Zasady przystępowania województwa do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określa ustawa z 15.9.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁸².

Zgodnie z art. 2 ust. 1-2 ww. ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Ponadto województwa przystępują do zrzeszeń zgodnie z "Priorytetami współpracy zagranicznej województwa". Przystąpienie do zrzeszenia nie może jednak łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregokolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce (art. 3 ww. ustawy). Nie dotyczy to oczywiście sytuacji, gdy chodzi o utworzenie EUWT. EUWT podlegają bowiem szczególnym regulacjom (rozp. o EUWT i u.e.u.w.t. Uchwałę o przystąpieniu do zrzeszenia podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego bezwzględną większością głosów ustawowego składu (art. 4 ustawy), która wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. Wraz z uchwałą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przekazuje statut zrzeszenia, do którego zamierza wstąpić, lub inny dokument ustalający zasady działania tego zrzeszenia, listę jego członków oraz urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski.

"Priorytety współpracy zagranicznej województwa", określające: główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy, zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych uchwała sejmik województwa (art. 75 u.s.w.).

Województwo posiada również kompetencji w zakresie tzw. inicjatyw zagranicznych województwa. Pod pojęciem inicjatyw zagranicznych województwa należy rozumieć uchwały o charakterze publicznym, tzn. zawierane między organami samorządów dwóch państw lub - szerzej - administracji dwóch państw²⁸³. Należą tutaj w szczególności umowy o współpracy regionalnej, o których jest mowa w art. 77 u.s.w. Umowy o współpracy regionalnej są jednak dokumentami wywierającymi wyłącznie skutki społecznie i polityczne, a nie prawne²⁸⁴. Wszystkie formy inicjatyw zagranicznych województwa obejmuje kontrola administracji rządowej w postaci konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych²⁸⁵.

²⁸² Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

²⁸³ K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, Warszawa 2005.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ K. Jóskowiak, Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej, Samorząd Terytorialny nr 7-8/2001.

Tabela. Kompetencje województwa

DZIEDZINY DZIAŁALNOŚCI	AKTY PRAWNE	ZADANIA
Podróże i turystyka	Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596).	Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 11 u.s.w. wykonywanie zadań z zakresu turystyki należy do podstawowych zadań województwa. Samorząd województwa prowadząc politykę rozwoju województwa, uwzględnia potrzebę promocji walorów i możliwości rozwojowych województwa (art. 11 ust. 2 pkt 8). Województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych (art. 13 ust. 2).
	Ustawa z 29.8.1997 r. o usługach turystycznych (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268). :	Na podstawie przedmiotowej ustawy marszałek województwa: <ul style="list-style-type: none"> - prowadzi rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (art. 7 ust. 1) - jest upoważniony do kontroli prowadzonej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych działalności gospodarczej (art. 9 ust. 1) - prowadzi rejestr organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (art. 24a ust. 1) - jest upoważniony do kontroli organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (art. 24a ust. 1) - nadaje, odmawia nadania, zawiesza i przywraca oraz cofa marszałek województwa uprawnienia przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, w formie decyzji administracyjnej (art. 28 ust. 1) - dokonuje zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów, nadaje kategorię oraz prowadzi ich ewidencję (art. 38 ust. 1). Zadania te realizuje marszałek województwa, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.
Zabytki, kultura, sport i czas wolny	Ustawa z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r., nr 162, poz. 1568).	Przygotowanie wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami. Projekt tego dokumentu sporządza Zarząd województwa, natomiast uchwałę w sprawie jego przyjęcia podejmuje Sejmik województwa po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wykonanie programu zostało powierzone zarządowi województwa (art. 87). Sejmik województwa może udzielić dotację na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ w uchwale (art. 87 ust. 1). Zadania te realizowane są jako zadania własne samorządu.
	Ustawa z 25.6.2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 r., nr 127, poz.857)	Tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. Sejmik województwa może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania tego zadania,

	<p>wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć (art. 27).</p> <p>Ustanawianie i finansowanie okresowych stypendiów i nagród sportowych. Sejmik województwa określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy (art. 31).</p>
<p>Infrastruktura transportowa</p>	<p>Ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 406)</p> <p>Organizowanie działalności kulturalnej, przez tworzenie samorządowych instytucji kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu województwa o charakterze obowiązkowym (art. 9).</p> <p>Prowadzenie państwowych instytucji kultury, powierzonych samorządowi województwa za jego zgodą przez ministra lub kierownika urzędu centralnego administracji rządowej (art. 21a ust. 1),</p> <p>Ustanawianie i przyznawanie dorocznych nagród i stypendiów za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury i opieki nad zabytkami . Sejmik województwa w drodze uchwały, określa szczegółowe warunki i tryb ich przyznawania (art. 7a).</p> <p>Ustawa z 21.3.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2013 r., poz. 260)</p> <p>Zarząd województwa jest zarządcą dróg dla dróg wojewódzkich i do jego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 i 2). Szczegółowo zadania te regulują dalsze przepisy ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 20 omawianej ustawy do zarządcy drogi należy w szczególności:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; 3) pełnienie funkcji inwestora; 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą; 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu; 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju; 7) koordynacja robót w pasie drogowym; 8) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu

Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;

- 9) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 10) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- 11) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- 12) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;
- 13) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- 14) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- 15) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Ustawa z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 16, poz. 94)

Zgodnie z art. 38 ust. 2, 3 i 5 tej ustawy inwestycje kolejowe mogą być finansowane lub dofinansowane z budżetu samorządu województwa.

Ustawa z 3.7.2002 r. - Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 933)

Zgodnie z art. 55 ust. 2 pkt 2 tej ustawy wojewódzka jednostka organizacyjna może uzyskać zezwolenie na założenie lotniska użytku publicznego. Ponadto zgodnie z art. 174 ust. 2 pkt 2 Prawo lotnicze wojewódzka jednostka organizacyjna może uzyskać zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego. Na wniosek samorządu województwa zawierający propozycję rekompensaty zarządzającemu lotniskiem nadwyżki kosztów nad przychodami lub przyznania innych świadczeń, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego może zawrzeć z zarządzającym lotniskiem umowę w zakresie wykonywania przez niego obowiązku użyteczności publicznej, zapewniającego funkcjonowanie lotniska o stosunkowo niedużym ruchu lotniczym, lecz ważnym dla miasta lub regionu, z zachowaniem określonych wymagań w zakresie regularności i ciągłości ruchu lotniczego na tym lotnisku (art. 183 ust. 1).

Ustawa z 18.7.2001 r. prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 145).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo wodne organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są między innymi organy jednostek samorządu terytorialnego. Zadania realizowane przez marszałka województwa, o których w art. 15 ust. 2 pkt 2, art. 140 ust. 2 i art. 186 ust. 3, są zadaniami z zakresu administracji rządowej (art. 15 ust. 5):

Marszałek województwa:

- 1) ustala w drodze decyzji linię brzegu dla wód granicznych oraz śródlądowych dróg

	<p>wodnych na wniosek mającego interes prawny lub faktyczny (art. 15 ust. 2 pkt 2),</p> <ol style="list-style-type: none"> 2) wydaje pozwolenia wodnoprawne w przypadkach, wyliczonych enumeratywnie w art. 140 ust. 2 ustawy prawo wodne, 3) ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania za szkody spowodowane przez wody, w przypadkach, o których mowa w art. 186 ustawy prawo wodne.
<p>Usługi transportowe</p>	<p>Ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13.)</p> <p>Określone w ustawie zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego realizuje marszałek województwa (art. 7 ust. 4 pkt. 6).</p> <p>Zgodnie z art. 7. ust 1. pkt. 5 lit. a, b i c ustawy organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest województwo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim, 2) gdy ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, po uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich, 3) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie. <p>Województwo jest również organizatorem publicznego transportu zbiorowego realizowanego w strefie transgranicznej (art. 7 ust. 3).</p> <p>Na podstawie art. 9 ust. 1 pkt. 5 a i b, ustawy o publicznym transporcie zbiorowym województwo opracowuje plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwany dalej „planem transportowym”, w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, 2) gdy powierzono mu zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze. <p>Ponadto zgodnie z art. 13 ust. 1 lit., marszałek województwa przedstawia sejmikowi województwa do uchwalenia projekt planu transportowego w zakresie linii komunikacyjnych</p>

	<p>przebiegających na obszarach ich właściwości, który został uzgodniony z marszałkami sąsiednich województw oraz zaopiniowany przez zarząd sąsiedniego związku powiatów.</p>
<p>Środowisko</p> <p>Ustawa z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2013 r., poz. 627 tekst jednolity)</p>	<p>Na podstawie przedmiotowej ustawy określone zostały zadania sejmiku województwa, tj.:</p> <p>utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa w szczególności jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo radami gmin, z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony (art. 16 ust. 3). Statut parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych określający strukturę organizacyjną parku lub zespołu parków nadaje sejmik województwa w drodze uchwały (art. 16 ust. 5).</p> <p>Sejmik województwa ustanawia, w drodze uchwały, plan ochrony dla parku krajobrazowego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu albo odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody (art. 19 ust. 6a).</p> <p>Plan ochrony dla parku krajobrazowego położonego na terenie kilku województw ustanawia sejmik województwa właściwy ze względu na siedzibę dyrekcji parku, w porozumieniu z pozostałymi sejmikami województw (art. 19 ust. 8).</p> <p>Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmiana granic obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo rady gmin, z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem (art. 23 ust. 2).</p> <p>Ustawa o ochronie przyrody określa także zakres działań zarządu województwa, który powołuje:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) członków rady parku krajobrazowego (art. 99 ust. 1), 2) dyrektora parku krajobrazowego, (art. 105 ust. 2).
<p>Ustawa z 27.4.2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2013. 1232)</p>	<p>Zadania samorządu województwa wyliczone w art. 378 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska są realizowane jako zadaniami z zakresu administracji rządowej.</p> <p>Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 tej ustawy zarząd województwa, w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza wojewódzki program ochrony środowiska. Projekty</p>

programu ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw środowiska. Wojewódzki programy ochrony środowiska uchwała sejmik województwa (art. 18 ust. 1). Z wykonania programu organ zarząd województwa sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia sejmikowi województwa (art. 18 ust. 2).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 – 8 Prawo ochrony środowiska, zarząd województwa opracowuje dla poszczególnych rodzajów stref oceny jakości powietrza, odpowiedni projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza. Program ochrony powietrza przyjmuje w drodze uchwały sejmik województwa. Zarząd województwa, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony powietrza (art. 91 ust. 9). Zarząd województwa przesyła ministrowi właściwemu do spraw środowiska informację o uchwaleniu przez sejmik województwa programów ochrony powietrza, a ponadto co 3 lata, przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska sprawozdanie z realizacji programów ochrony powietrza (art. 94 ust. 1 i 2).

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy prawo ochrony środowiska marszałek województwa może, w drodze decyzji, nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska, który prowadzi działalność powodującą wprowadzanie substancji do powietrza, obowiązek prowadzenia pomiarów poziomów tej substancji w powietrzu.

Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku (art. 96).

Sejmik województwa uchwała dla terenów poza aglomeracjami o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy, programy ochrony środowiska przed hałasem (art. 19 ust. 2). Marszałek województwa przekazuje wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska program ochrony środowiska przed hałasem niezwłocznie po uchwaleniu programu przez sejmik województwa (art. 120 ust. 3).

Sejmik województwa w drodze uchwały tworzy:

- 1) obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie (art. 135 ust. 2),
- 2) strefę przemysłową (art. 136d ust. 1).

Marszałek województwa prowadzi rejestr rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji

		<p>stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (art. 162 ust. 7). Marszałkowi województwa przysługują uprawnienia organów podatkowych w zakresie obowiązku ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych (art. 281 ust. 1). Zgodnie z art. 378 ust. 2a. pkt 1 i 2 ustawy prawo ochrony środowiska, marszałek województwa jest właściwy w sprawach:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; 2) przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, realizowanego na terenach innych niż wymienione w pkt 1. <p>Marszałek województwa, sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. (art. 379 ust. 1). Marszałek województwa lub osoby przez niego upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska (art. 379 ust. 2).</p>
	<p>Ustawa z 9.6.2011 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r., nr 163, poz. 981)</p>	<p>Marszałek województwa udziela koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż we wszystkich przypadkach niezastrzeżonych do kompetencji właściwego ministra i starosty (art. 22 ust. 4). Marszałek województwa jest również organami administracji geologicznej (art. 156 ust. 1 pkt 2).</p>
	<p>Ustawa z 10.4.1997 r. prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz 1059)</p>	<p>Samorząd województwa uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa oraz bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa (art. 17)</p>
	<p>Ustawa z 18.7.2001 r. - Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 145)</p>	<p>Marszałek województwa zobowiązany jest przedłożyć Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, nie później niż do dnia 31 marca, sprawozdanie z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w województwie (art. 43 ust. 3b).</p>
<p>Rozwój przedsiębiorczości z naciskiem na innowacje</p>	<p>Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596).</p>	<p>Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą między innymi cele takie jak: pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (art. 11 ust. 1 pkt 2 i 3). Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się między</p>

<p>Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712).</p>	<p>innymi tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy oraz wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji (11 ust. 2 pkt 1 i 4).</p>
<p>Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013., przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 13 grudnia 2011r. K(2011) 9362 zmieniającą decyzję K(2007) 4207 w sprawie przyjęcia programu operacyjnego w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem Konwergencji dla regionu Dolny Śląsk w Polsce (CCI 2007PL161PO005) oraz Uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 748/III/07 z dn. 25 września 2007r. z późn. zm.</p>	<p>Ustawa określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi, w tym zasady przyjmowania i realizacji regionalnych programów operacyjnych.</p> <p>Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju (art. 3). Zarządowi województwa przysługuje status instytucji zarządzającej w zakresie realizacji regionalnego programu operacyjnego (art. 5 pkt 2).</p> <p>Projekt regionalnego programu operacyjnego, przewidującego dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa przygotowuje oraz uzgadnia zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego (art. 20 ust. 1).</p> <p>Zarząd województwa przyjmuje projekt regionalnego programu operacyjnego w drodze uchwały, przed skierowaniem do przyjęcia przez Komisję Europejską (ust. 2).</p> <p>Zarząd województwa odpowiada za prawidłową realizację programów operacyjnych i programów rozwoju (art. 25)</p> <p>Realizacja priorytetu 1 Programu pod tytułem: <i>Wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw („Przedsiębiorstwa i Innowacyjność”)</i>, którego celem jest: „wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw, głównie poprzez działania wspomagające rozwój MŚP (małych i średnich przedsiębiorstw) oraz wzmocnienie i wykorzystanie potencjału sektora B+R (sektor badawczo rozwojowy). W dłuższej perspektywie wpłynie to na trwałą poprawę zatrudnienia oraz stworzy podstawy do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy”.</p> <p>W ramach priorytetu realizowane są następujące formy wsparcia:</p> <p>bezpośrednie wsparcie inwestycyjne (poprzez dotacje) dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw , przy czym preferowane będą projekty inwestycyjne:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wspierające innowacyjność produktową i procesową o charakterze regionalnym, zgodną z DSI / RSI WD (Dolnośląska Strategia Innowacji / Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011-2020); <ul style="list-style-type: none"> - wdrażające technologie informacyjne; - dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów wynikających z prawa krajowego i wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska oraz projekty w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej; - zwiększające atrakcyjność turystyczną regionu; - realizowane w ramach regionalnych sieci współpracy;

	<ol style="list-style-type: none"> 2) bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w zakresie działalności badawczo-rozwojowej, poprzez zakup środków trwałych związanych z prowadzeniem prac B+R w przedsiębiorstwach; 3) wsparcie dla odnawialnych instrumentów finansowanych dla MŚP, szczególnie takich jak regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe. W tym zakresie dopuszcza się możliwość zastosowania inicjatywy JEREMIE; 4) ze względu na szczególne znaczenie sektora uzdrowiskowego dla konkurencyjności regionalnego produktu turystycznego oraz potrzebę poprawy wizerunku dolnośląskich uzdrowisk w kraju i za granicą, przewiduje się zastosowanie dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw prowadzących działalność uzdrowiskową (bez względu na ich wielkość) zlokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych. 5) wzmacniające potencjał usługowy instytucji otoczenia biznesu między innymi poprzez rozwój regionalnej współpracy sieciowej pomiędzy tymi podmiotami, 6) ułatwiające dostęp do specjalistycznego wsparcia doradczego dla przedsiębiorstw, szczególnie w zakresie innowacyjności oraz wykorzystania osiągnięć sektora B+R (działania te będą realizować cele DSI / RSI WD), 7) wspierające nawiązywanie kontaktów gospodarczych np.: poprzez udział w przedsięwzięciach targowo – wystawienniczych i misjach gospodarczych.
Badania i rozwój	<p>Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596).</p> <p>Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.s.w., samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji. Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności z szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi (art. 12 ust. 1 pkt 5).</p> <hr/> <p>Ustawa z 5.6.1998 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.)</p> <p>Samorząd województwa współpracuje z oddziałami Polskiej Akademii Nauk, w szczególności może zlecić oddziałowi PAN wykonanie na jego rzecz ekspertyzy (Art. 31. ust. 9 pkt 2).</p> <hr/> <p>Ustawa z 30.4.2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. 2010 r., nr 96, poz. 618),</p> <p>Zgodnie art. 16 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych, samorząd województwa może przekazywać instytutom nieruchomości w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami.</p>

	<p>Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013., przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 13 grudnia 2011r. K(2011) 9362 zmieniającą decyzję K(2007) 4207 w sprawie przyjęcia programu operacyjnego w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem Konwergencji dla regionu Dolny Śląsk w Polsce (CCI 2007PL161PO005) oraz Uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 748/III/07 z dn. 25 września 2007r. z późn. zm.</p>	<p>Realizacja priorytetu 7 Programu pod tytułem: <i>Rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku („Edukacja”)</i></p> <p>W ramach priorytetu realizowane są między innymi następujące zadania:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) budowy, rozbudowy i przebudowy obiektów infrastruktury edukacyjnej oraz naukowo-badawczej powiązanej z dydaktyką, 2) wyposażenia ww. obiektów w niezbędny sprzęt.
<p>System edukacji</p>	<p>Ustawa z 7.9.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004 r., nr 256 poz. 2572 tekst jednolity)</p>	<p>Do zadań samorządu województwa należy zakładanie i prowadzenie publicznych zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek innych placówek oświatowych o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym (art. 5 ust.6).</p> <p>Ponadto, zgodnie z art. 5a. ust. 2 pkt. 3 ustawy o systemie oświaty, zadaniem oświatowym samorządów województw jest zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, w szkołach, placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych, o których mowa powyżej. Do zadań własnych samorządu województwa należy również zakładanie publicznych kolegiów pracowników służb społecznych (art. 5 ust. 6d).</p> <p>Strategia rozwoju województwa ustalona na podstawie przepisów ustawy o samorządzie województwa określa plan sieci publicznych zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek wymienionych powyżej (art. 5 ust. 6c).</p>
	<p>Ustawa z 27.7.2005 r. - Prawo</p>	<p>Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 4 ww. ustawy utworzenie publicznej uczelni zawodowej, jej</p>

o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 572)

likwidacja, zmiana nazwy oraz połączenie z inną publiczną uczelnią zawodową następują w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego na wniosek sejmiku województwa lub rektora albo sejmiku województwa lub rektorów uczelni.

Ponadto zgodnie z art. 90 ust. 1, 2 omawianej ustawy w akcie o utworzeniu uczelni publicznej wskazuje się mienie lub organ, który ją w to mienie wyposaża. Na wyposażenie, tworzonej uczelni przeznaczają się nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Na wyposażenie uczelni tworzonej z połączenia kilku uczelni przeznaczają się nieruchomości stanowiące własność łączonych uczelni; na jej wyposażenie mogą być również przeznaczone nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W skład konwentu uczelni publicznej mogą wchodzić między innymi przedstawiciele organów samorządu terytorialnego (art. 63. 1 pkt 2).

Zgodnie z art. 94 ust. 6 ustawy o szkolnictwie wyższym, uczelnia może otrzymywać inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, przy czym z budżetów tych jednostek i ich związków może otrzymywać także dotacje celowe na zadania, o których mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, jeżeli dotowane zadanie jest związane z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego.

Samorząd województwa może przyznawać pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Sejmik województwa określa w uchwale: rodzaj pomocy materialnej; sposób i terminy ubiegania się o pomoc materialną; sposób wyłaniania studentów i doktorantów, którym będzie przyznana pomoc materialna; maksymalną wysokość pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student i doktorantów (art. 173a i 199a).

Ustawa z 20.4.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2013 r. Nr 674 ze zm.)

Kompetencje w tym zakresie dotyczą:

- przygotowanie i realizacja regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia,
- podział posiadanych środków Funduszu Pracy, w tym na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych,
- opracowywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego,
- koordynowanie na terenie województwa realizacji programów aktywizacji zawodowej finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy,
- organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej,

Rynek pracy

		<ul style="list-style-type: none"> - opracowywanie, gromadzenie, aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa, współpraca na terenie województwa z powiatowymi urzędami pracy w zakresie organizacji szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych i staży, - prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia, prowadzenie wojewódzkich urzędów pracy, prowadzenie centrów informacji i planowania kariery zawodowej.
	<p>Ustawa z 13.7.2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2006 r. Nr 158, poz. 1121 ze zm.)</p>	<p>Marszałek województwa jest wyposażony w kompetencję do wypłaty zaliczki na poczet niezaspokojonych przez pracodawcę roszczeń pracowniczych, w kwocie niezaspokojonych roszczeń (art. 12a ust. 1).</p>
	<p>Ustawa z 11.10.2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz.U. z 2013 r., Nr 1291 ze zm.).</p>	<p>Marszałek województwa może przeprowadzać kontrolę u przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania postanowień umowy o wypłatę świadczeń, wydatkowania środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na wypłatę świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy zgodnie z przeznaczeniem, właściwego dokumentowania oraz rozliczania otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu na wypłatę świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy i w tym celu może żądać okazania wszelkiej dokumentacji z tym związanej oraz żądać złożenia stosownych wyjaśnień (art. 14 ust.3)</p> <p>Marszałek województwa w przypadkach wskazanych w przedmiotowej ustawie przekazuje na rachunek przedsiębiorcy miesięcznie z dołu środki na wypłatę świadczeń, takich jak m.in. środki na częściowe zrekompensowanie wynagrodzenia z tytułu obniżenia wymiaru czasu pracy, do wysokości 100%), finansowane ze środków przedsiębiorcy wynagrodzenie w łącznej wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika przed jego obniżeniem (art.11 w zw. z at. 5).</p>
Służba zdrowia	<p>Ustawa z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2013 r. Nr 217 ze zm.)</p>	<p>Województwo jako jedna z jednostek samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej lub jednostki budżetowej (art. 6 ust. 2).</p>
	<p>Ustawa z 27.6.1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz.U. z 1997 r. Nr 96 poz. 593 ze zm.)</p>	<p>Województwo w zakresie obszaru zdrowie odpowiada także za tworzenie i utrzymywanie wojewódzkich ośrodków medycyny pracy, finansowanie działalności profilaktycznej wynikającej z programów prozdrowotnych dotyczących zapobiegania i zwalczania określonych chorób oraz programów promocji zdrowia w zakresie medycyny pracy (art. 15 ust. 1, art. 21).</p>
	<p>Ustawa z 26.10.1982 r. o</p>	<p>Kompetencje województwa to realizowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania</p>

	<p>wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2012 r. Nr 1356 ze zm.)</p> <p>Ustawa z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.)</p> <p>Ustawa z 19.8.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. t.j. z 2001 r. Nr 231, poz. 1375 ze zm.)</p>	<p>problemów alkoholowych w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, koordynacja przygotowania i realizację programu, udzielanie pomocy merytorycznej instytucjom i osobom fizycznym realizującym zadania objęte tym programem oraz współdziała z innymi organami administracji publicznej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych - zarząd województwa.</p> <p>Nadto województwo „ujmuje w budżecie województwa” środki finansowe na ww. działania (art. 4), wydawanie zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu (art. 9), organizacja na obszarze województwa podmiotów leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne w zakresie leczenia odwykowego oraz wojewódzki ośrodek terapii uzależnienia i współuzależnienia (art. 22).</p> <p>Organy samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu oraz mogą wspierać w tym zakresie działalność medycznych samorządów zawodowych, organizacji społecznych, fundacji, instytucji i zakładów pracy, a także współdziałać z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 1).</p> <p>W obszarze zdrowia psychicznego do zadań samorządu województwa należy zapewnienie realizacji postanowienia sądowego o przyjęciu do szpitala psychiatrycznego osoby chorej psychicznie wskazanej w ustawie, tworzenie i prowadzenie zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej oraz branie udziału w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, w tym w szczególności dzieci i młodzieży (w szczególności art. 29, art. 46 ust. 2b ustawy).</p>
<p>Usługi społeczne</p>	<p>Ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., 182 ze zm.)</p>	<p>Kompetencje w tym zakresie obejmują:</p> <ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa przygotowuje ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, a zarząd województwa o przedstawia co roku do dnia 30 czerwca sejmikowi województwa ocenę, o której mowa powyżej (art. 16a ust. 4), - samorząd województwa opracowuje strategię w zakresie polityki społecznej. Strategia, zawiera w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej; prognozę zmian w zakresie objętym strategią; określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań. (art. 16b ust. 1 i 2). <p>Do zadań samorządu województwa należy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w

szczegółności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi - po konsultacji z powiatami;

- organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej;
- rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska;
- diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie;
- inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocospołecznej;
- koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie;
- organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;
- sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego;
- sporządzanie oceny zasobów pomocy społecznej, na podstawie ocen sporządzonych przez gminy i powiaty z obszaru województwa, uwzględniającej kwestie i problemy społeczne wynikające z przyjętej strategii wraz z projektami regionalnych programów pomocy społecznej i przekazanie ich właściwemu wojewodzie do dnia 31 lipca każdego roku;
- utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników (art. 21).

Marszałek województwa wydaje decyzję o umieszczeniu w domu pomocy społecznej w przypadku regionalnych domów pomocy społecznej decyzję (art. 59 ust. 2).

Marszałek województwa ustala średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w regionalnym domu pomocy społecznej i ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku (art. 60 ust. 3 pkt 3).

Zadania pomocy społecznej w województwach samorządowych wykonują jednostki organizacyjne - regionalne ośrodki polityki społecznej (art. 113 ust. 1).

Regionalny ośrodek polityki społecznej koordynuje realizację strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej (art. 113 ust. 2).

Marszałek województwa przy pomocy regionalnego ośrodka polityki społecznej sprawuje nadzór nad podległymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, w szczególności w

	<p>zakresie spraw finansowych i administracyjnych (art. 113 ust. 3). Przy urzędach marszałkowskich działają regionalne komisje egzaminacyjne do spraw stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych decyzją marszałka województwa regionalna komisja egzaminacyjna może działać przy regionalnym ośrodku polityki społecznej lub przy innym podmiocie, którego organem prowadzącym jest samorząd województwa (art. 118 ust. 1 i 1a).</p>
<p>Administracja publiczna, możliwości międzynarodowej współpracy podmiotów publicznych</p>	<p>Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596)</p> <p>Problematyka współpracy zagranicznej samorządu województwa została ujęta w rozdziale 6 ustawy o samorządzie województwa, który obejmuje art. 75 – 77. Przepisy dotyczą współpracy zagranicznej można jednak znaleźć również w innych rozdziałach u.s.w. Chodzi tu w szczególności o art. 18 pkt 13 i 14 u.s.w. oraz art. 41 ust. 2 pkt 5 u.s.w., które określają kompetencje organów województwa w zakresie współpracy zagranicznej oraz art. 12 ust 2 u.s.w. dotyczący procedury uchwalania strategii województwa.</p> <p>Art. 76 ust. 1 u.s.w. określa zasady, które samorząd województwa musi przestrzegać podejmując działania z zakresu współpracy zagranicznej. Mianowicie, współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa.</p> <p>Kompetencje samorządu województwa w zakresie współpracy zagranicznej zostały podzielone między organ stanowiący i wykonawcze. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalanie "Priorytetów współpracy zagranicznej województwa" oraz podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeczeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej. Natomiast do zadań zarządu województwa należy organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeczeniami regionalnymi.</p> <p>Zgodnie z art. 76 ust. 2 u.s.w., 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.</p> <p>Zgodnie z art. 75 u.s.w. sejmik województwa uchwała "Priorytety współpracy zagranicznej województwa", określające: główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy, zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeczeń regionalnych. "Priorytety współpracy zagranicznej województwa" mogą być uchwalane, za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 77 ust. 1 u.s.w.). Uchwała w sprawie przyjęcia "Priorytetów" zapada bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa (art. 77 ust. 2 u.s.w.). Przedmiotowa uchwała powinna zostać przesłana przez</p>

marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 77 ust. 3 u.s.w.).

Powyższe zasady dotyczące uchwalania "Priorytetów współpracy zagranicznej województwa" stosuje się również do inicjatyw zagranicznych województwa, w tym w szczególności umów o współpracy regionalnej.

Ustawa z 15.9.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009)

Zgodnie z art. 2 ust. 1-2 ww. ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeczeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Ponadto województwa przystępują do zrzeczeń zgodnie z "Priorytetami współpracy zagranicznej województwa", uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa.

Przystąpienie do zrzeczenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeczonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce (art. 3 ww. ustawy).

V. Podstawy działania stowarzyszeń i ich charakter prawny

Prawo do sformalizowanej prawnie aktywności społecznej w drodze tworzenia stowarzyszeń uregulowane jest przez Konstytucję. Każdemu bowiem zapewnia się wolność zrzeszania się a korzystanie z tej wolności obejmuje m.in. zrzeszanie się w formie stowarzyszeniach - art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Taką możliwość gwarantuje również art. 12 Konstytucji RP, który stanowi o zapewnieniu wolności tworzenia i działania m.in. stowarzyszeń. Podstawowe uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania stowarzyszeń znajdują się w ustawie z 7.4.1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach²⁸⁶. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i ust. 2 u.p.s. obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach.

Podstawową formą stowarzyszenia przewidzianą przepisami u.p.s. jest tzw. „stowarzyszenie rejestrowe”, tj. takie, które podlega obowiązkowi wpisania do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (art. 49 ust. 1 ustawy z 20.8.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁸⁷). Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.s. Stowarzyszenie podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, o ile przepis ustawy nie stanowi inaczej. Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 17 u.p.s.). Uproszczoną formą organizacyjną prowadzenia stowarzyszenia jest tzw. stowarzyszenie zwykłe, nie posiadające osobowości prawnej i nie podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 40 ust. 1 u.p.s.).

Stowarzyszenia są jednym z rodzajów organizacji społecznych, które mimo ich prywatnego charakteru, mogą realizować zadania publiczne.²⁸⁸

Zgodnie z art. 2 u.p.s. stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Stowarzyszenia opierają swoją działalność na pracy społecznej członków; do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników. Istotną cechą tego rodzaju zrzeszeń - w kontekście podjętej analizy prawnej - jest samorządność stowarzyszeń co oznacza swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej, określania kryterium członkostwa, wyznaczania sobie zadań, przyjmowania dowolnych metod funkcjonowania, w intensywności podejmowanej działalności, w obsadzaniu przez konkretne osoby stanowisk we władzach czy w podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu²⁸⁹. Częściowo również wymóg trwałości nawiązuje do realizacji przez nie celów, albowiem zadania stowarzyszeń muszą być zadaniami długoterminowymi²⁹⁰.

VI. Cele (zadania) stowarzyszeń i ich realizacja przez organy

Najważniejszym dokumentem dla Stowarzyszenia – w kontekście realizowanej analizy prawnej – jest jego statut. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 u.p.s. statut stowarzyszenia określa w szczególności: cele i sposoby ich realizacji, władze stowarzyszenia oraz ich kompetencje, sposób reprezentowania stowarzyszenia oraz zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności jego uchwał. Nadto stowarzyszenie, które zamierza tworzyć terenowe jednostki organizacyjne, jest obowiązane określić w statucie strukturę

²⁸⁶ T. j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm., dalej jako: u.p.s.

²⁸⁷ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1203.

²⁸⁸ W preambule u.p.s. wskazano, że stowarzyszenia są tworzone m.in. w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym

²⁸⁹ P. Sarnecki, Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz. ABC 2007, LEX.

²⁹⁰ Ibidem.

organizacyjną i zasady tworzenia tych jednostek (art. 10 ust. 2 u.p.s.).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.p.s. najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków (albo zebranie delegatów). Ustawa zawiera delegację ogólną kompetencji na walne zgromadzenie, ponieważ w art. 11 ust. 2 u.p.s. stwierdza się, że w sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków. Nadto stowarzyszenie jest obowiązane posiadać zarząd i organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3 u.p.s.).

Podsumowując, do obligatoryjnych organów stowarzyszenia należą: walne zgromadzenie członków (ewentualnie zastąpione zgromadzeniem delegatów), zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej, a jak wskazano wyżej kompetencję poszczególnych organu w zakresie realizacji zadań statutowych uzależnione są od przyjętych regulacji statutowych.

Istotną kwestią w zakresie zleconej problematyki prawnej jest również obszar terytorialny działalności stowarzyszeń. Stowarzyszenie może zakresem swojego działania obejmować również teren tylko jednego województwa, regionu lub realizować cele statutowe nawet poza granicami kraju na terenie innych państw (z uwzględnieniem prawa obcego). Najważniejsze jest jednak zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.s. to, aby teren działania stowarzyszenia został oznaczony w statucie stowarzyszenia.

VII. Szczególny charakter prawny Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Glacensis oraz Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregion Nysa

Stowarzyszenia mogą być tworzone nie tylko przez osoby fizyczne, ale także m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 84 ust. 1 u.s.g. w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli.

Stowarzyszenia mogą być tworzone przez gminy tylko wówczas, gdy ich celem będzie wspieranie idei samorządu lub obrona interesów stowarzyszonych gmin. Stowarzyszenia gmin nie mogą powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, gdyż dla wspólnej realizacji tychże celów służą formy współdziałania gmin określone w art. 64 i 74 u.s.g., czyli związki i porozumienia. Określając swoje cele, stowarzyszenie musi więc działać w granicach wyznaczonych hipotezą art. 84 ust. 1 u.s.g. Gmina może należeć do stowarzyszenia innego niż stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli wynika to z przepisów szczególnych – np. art. 4 ust. 1 i art. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 25.6.1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej²⁹¹. Zgodnie z art. 84a u.s.g. zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy. Te odrębne przepisy znajdują się więc również w ustawie z 15.9.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

W przypadku stowarzyszeń gmin najwyższą władzą stowarzyszenia jest również walne zebranie członków (art. 11 ust. 1 u.p.s.). W przypadku stowarzyszeń gmin walne zebranie będą tworzyć umocowani przedstawiciele gmin²⁹². Stowarzyszenie gmin jak każde inne stowarzyszenie „rejestrów” powinno nadto posiadać zarząd, będący organem wykonawczym stowarzyszenia i organ kontroli wewnętrznej (np. komisję rewizyjną).

²⁹¹ Dz.U. Nr 62, poz. 689 z późn. zm. Zob. Z. Pławecki [w:] Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX, 2012 oraz NSA w wyroku z 17.10.2008 r., sygn.. I OSK 483/08, LEX nr 523249,

²⁹² Ibidem.

Nad tym, czy stowarzyszenia działają zgodnie z prawem, a przede wszystkim czy posiadają statuty zgodne z obowiązującymi przepisami prawa powinien czuwać organ nadzoru. Zgodnie z art. 8 ust. 5 u.p.s. nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia - w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego.

Przykładami stowarzyszeń, które działają na podstawie art. 84 u.s.g. jak i u.p.s. są: Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregion Nysa oraz Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Glacensis.

VIII. Cele statutowe Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Glacensis

Zgodnie z § 2 ust. 1 Statutu Glacensis celami tego stowarzyszenia jest wszechstronna działalność na rzecz: pomyślności regionu, sanacji ekologicznej, rozkwitu gospodarczego, rozwoju turystyki, kultury i sportu oraz stałej poprawy warunków życia mieszkańców. Zgodnie z § 2 ust. 3 statutu Glacensis zadaniami Stowarzyszenia są: współdziałanie z czeskimi podmiotami w ramach Euroregionu Glacensis, harmonizowanie działalności w zakresie programowania rozwoju gmin poprzez koordynację prac właściwych jednostek i służb obu krajów, dążenie do usuwania przeszkód wynikających z faktu istnienia granicy państwowej, działania na rzecz przyspieszonego rozwoju i wzajemnego dostosowania systemów infrastruktury technicznej i społeczno – usługowej o ponadgranicznym zasięgu oddziaływania, dążenie do zwiększania potencjału gospodarczego regionu przy zachowaniu szczególnej dbałości o środowisko naturalne w tym zasad i rygorów ekologicznych, tworzenie warunków i sprzyjanie rozwojowi bezpośrednich kontaktów pomiędzy mieszkańcami obu sąsiadujących ze sobą krajów, wspieranie rozwoju edukacji i wymiany młodzieży.

Zgodnie z § 2 Statutu Glacensis cel tego Stowarzyszenia został sformułowany w sposób bardzo ogólny i obejmuje swoim zakresem wszelkiego rodzaju działania. Celem tego Stowarzyszenia „jest wszechstronna działalność na rzecz pomyślności regionu, sanacji ekologicznej, rozkwitu gospodarczego, rozwoju turystyki, kultury i sportu oraz stałej poprawy warunków życia mieszkańców”. Taki zapis oznacza, że w ramach realizacji tych celów stowarzyszenie może realizować wszelkie inicjatywy (z wyłączeniem ww. zadań publicznych), które nie są zakazane przepisami prawa. Zgodnie z u.p.s. w statucie stowarzyszenia powinny być określone zarówno cele jak i sposoby ich realizacji. W statucie Glacensis wskazano cele jego działania, które są określone w sposób bardzo ogólny i szeroki, a obok nich zostały określone również zadania, jakie może realizować to Stowarzyszenie. Rozważając cele tego Stowarzyszenia trzeba patrzeć równocześnie na cele i zadania wskazane w Statucie, ponieważ zadania statutowe Glacensis określono w taki sposób, że stanowią one niejako uszczegółowienie celów stowarzyszenia.

Tabela. Szczegółowa analiza prawna kompetencji Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu GLACENSIS

DZIEDZINA	CELE I ZADANIA STATUTOWE GLACENSIS W OBSZARZE DANEJ DZIEDZINY Z PODANIEM PODSTAWY
<p>Podróże i turystyka (marketing, usługi, infrastruktura)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować wszechstronne działania na rzecz rozwoju turystyki (cel statutowy - § 2 ust. 2 Statutu).</p>
<p>Zabytki (ochrona konserwatorska), kultura, sport i czas wolny</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować wszechstronne działania na rzecz rozwoju turystyki, kultury i sportu (cel statutowy - § 2 ust. 2 Statutu).</p>
<p>Infrastruktura transportowa (drogi, koleje, lotniska, transport wodny, ścieżki rowerowe/trasy, przejścia graniczne)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji celu statutowego (§ 2 ust. 2 Statutu) polegającego na wykonywaniu wszechstronnych działań na rzecz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poprawy warunków życia mieszkańców, - pomyślności regionu, - rozkwitu gospodarczego regionu. <p>oraz w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na</p> <ul style="list-style-type: none"> - podejmowaniu działań na rzecz przyspieszonego rozwoju i wzajemnego dostosowania systemów infrastruktury technicznej i społeczno – usługowej o ponadgranicznym zasięgu oddziaływania (§ 2 ust. 3 lit. c Statutu), a pośrednio również w ramach zadań takich jak: <ul style="list-style-type: none"> - tworzenie warunków i sprzyjanie rozwojowi bezpośrednich kontaktów pomiędzy mieszkańcami Polski i Czech (§ 2 ust. 3 lit. e Statutu), - dążenie do zwiększania potencjału gospodarczego regionu (§ 2 ust. 3 lit. d Statutu), - dążenie do usuwania przeszkód wynikających z faktu istnienia granicy państwowej (§ 2 ust. 3 lit. d Statutu).
<p>Usługi transportowe (transport publiczny i towarowy)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji celu statutowego (§ 2 ust. 2 Statutu) polegającego na wykonywaniu wszechstronnych działań na rzecz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poprawy warunków życia mieszkańców, - pomyślności regionu, - rozwoju turystyki. <p>oraz w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tworzeniu warunków i sprzyjaniu rozwojowi bezpośrednich kontaktów pomiędzy mieszkańcami Polski i Czech (2 ust. 3 lit. e Statutu), - zwiększaniu potencjału gospodarczego regionu (2 ust. 3 lit. d Statutu), - usuwaniu przeszkód wynikających z faktu istnienia granicy państwowej (2 ust. 3 lit. d Statutu), - wspieraniu wymiany młodzieży (2 ust. 3 lit. f Statutu).

<p>Środowisko (ochrona powietrza, przyrody i krajobrazu, produkcja energii, infrastruktura gospodarki wodno-kanalizacyjnej)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji celu statutowego (§ 2 ust. 2 Statutu) polegającego na wykonywaniu wszechstronnych działań na rzecz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sanacji ekologicznej, - rozwoju turystyki, - poprawy warunków życia mieszkańców. <p>oraz w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na podejmowaniu działań na rzecz przyspieszonego rozwoju przy zachowaniu dbałości o środowisko naturalne w tym zasad i rygorów ekologicznych (2 ust. 3 lit. d Statutu).</p>
<p>Rozwój przedsiębiorczości z naciskiem na innowacje (zakładanie firm, wspieranie eksportu, promocja inwestycji zagranicznych np. oferty inwestycyjne)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji celu statutowego (§ 2 ust. 2 Statutu) polegającego na wykonywaniu wszechstronnych działań na rzecz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozkwitu gospodarczego regionu, - poprawy warunków życia mieszkańców, - pomyślności regionu, <p>oraz w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na zwiększaniu potencjału gospodarczego regionu (2 ust. 3 lit. d Statutu).</p>
<p>Badania i rozwój (typy jednostek, wsparcie finansowe, ochrona własności intelektualnej);</p>	<p>*Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji celu statutowego (§ 2 ust. 2 Statutu) polegającego na wykonywaniu wszechstronnych działań na rzecz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozkwitu gospodarczego regionu, - poprawy warunków życia mieszkańców, <p>oraz w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zwiększaniu potencjału gospodarczego regionu (2 ust. 3 lit. d Statutu), - podejmowaniu działań na rzecz przyspieszonego rozwoju i wzajemnego dostosowania systemów infrastruktury technicznej i społeczno – usługowej o ponadgranicznym zasięgu oddziaływania (§ 2 ust. 3 lit. c Statutu).
<p>System edukacji (przedszkola, szkoły podstawowe, średnie, wyższe zawodowe, uniwersytety, proces uczenia się przez całe życie, kształcenie ustawiczne);</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji celu statutowego (§ 2 ust. 2 Statutu) polegającego na wykonywaniu wszechstronnych działań na rzecz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poprawy warunków życia mieszkańców, - rozkwitu gospodarczego regionu, - pomyślności regionu, <p>oraz przede wszystkim w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na wspieraniu rozwoju edukacji (2 ust. 3 lit. f Statutu), a także pośrednio również w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na zwiększaniu potencjału gospodarczego regionu (2 ust. 3 lit. d Statutu).</p>
<p>Służba zdrowia</p>	<p>*Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować wszechstronne działania na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców (cel statutowy - § 2 ust. 2 Statutu).</p>

<p>Usługi społeczne</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować wszecstronne działania na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców (cel statutowy - § 2 ust. 2 Statutu) oraz w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na wspieraniu rozwoju i wzajemnym dostosowaniu systemów infrastruktury technicznej i społeczno – usługowej o ponadgranicznym zasięgu oddziaływania (2 ust. 3 lit. c Statutu).</p>
<p>Rynek pracy (instytucje i polityki rynku pracy)</p>	<p>* Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji celu statutowego (§ 2 ust. 2 Statutu) polegającego na wykonywaniu wszecstronnych działań na rzecz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poprawy warunków życia mieszkańców - rozkwitu gospodarczego regionu, <p>oraz w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na zwiększaniu potencjału gospodarczego regionu (2 ust. 3 lit. d Statutu).</p>
<p>Administracja publiczna (kompetencje, możliwości międzynarodowej współpracy podmiotów publicznych)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować wszecstronne działania na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców (cel statutowy - § 2 ust. 2 Statutu) oraz w ramach zadań statutowych Stowarzyszenia polegających na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - współdziałaniu z czeskimi podmiotami w ramach Euroregionu Glacensis (§ 2 ust. 3 lit. a Statutu), - harmonizowaniu działalności w zakresie programowania rozwoju gmin poprzez koordynację prac właściwych jednostek i służb obu krajów (§ 2 ust. 3 lit. a Statutu), - reprezentowaniu w ramach swych kompetencji wynikających z polskiego systemu prawnego swoich członków w kontaktach w kraju i za granicą, w szczególności w ramach dwustronnej wspólnoty gmin Euroregionu Glacensis (§ 2 ust. 4 Statutu).

* Statut Stowarzyszenia nie wskazuje celów i zadań bezpośrednio dotyczących działalności z zakresu badań naukowych, służby zdrowia i rynku pracy, jednakże działalność tego typu może być realizowana przez Stowarzyszenie w związku z jego celami i zadaniami statutowymi natury ogólnej, dotyczącymi poprawy jakości życia mieszkańców i rozwoju gospodarczego.

9. Cele statutowe Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa

Zgodnie z podstawowym celem tego Stowarzyszenia jest działalność na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu. Szczegółowymi celami Stowarzyszenia są: a) współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi, b) wspieranie idei samorządności, c) działanie na rzecz rozwoju i modernizacji obszarów wiejskich, d) działanie na rzecz ekologicznego rozwoju regionu oraz poprawa świadomości ekologicznej społeczeństwa, e) działanie na rzecz rozwoju i wzajemnego dostosowania systemów infrastruktury technicznej i społeczno – usługowej o charakterze ponadgranicznym, f) działanie na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijanie kontaktów i współpracy między społeczeństwami, g) dążenie do zwiększenia potencjału gospodarczego regionu przy zachowaniu zasad i rygorów ekologicznych, h) rozszerzanie i pogłębianie międzynarodowej współpracy młodzieży, i) rozwój turystyki i przejść granicznych, j) upowszechnianie nauki i oświaty, k) upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, l) upowszechnianie kultury, sztuki oraz ochrona tradycji i dóbr kultury, m) zarządzanie środkami pomocowymi, n) pozyskiwanie innych środków budżetowych i pozabudżetowych.

Zgodnie z § 10 ust. 1 Statutu Nysa podstawowym celem Stowarzyszenia jest działalność na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu. Podobnie jak w przypadku Stowarzyszenia Glacensis (na co wskazano wyżej uwagę) cele te zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny. Z tak ogólnego sformułowania podstawowych celów Stowarzyszenia wynika, że może prowadzić ono wszelkie inicjatywy (z wyłączeniem zadań publicznych, na co wskazano wcześniej), które nie są zakazane przepisami prawa. Zgodnie z u.p.s. w statucie stowarzyszenia powinny być określone zarówno cele jak i sposoby ich realizacji. W statucie Stowarzyszenia Nysa wskazano zarówno cele ogólne, jak i cele szczegółowe (w § 10 ust. 3 Statutu). W Statucie (§ 10 ust. 4) wskazano również w jaki sposób „w szczególności” Stowarzyszenie realizuje swoje cele. Z ww. powodów przy szczegółowej analizie kompetencji Stowarzyszenia Nysa przyjęto, że możliwość realizowania tych kompetencji przez Stowarzyszenie należy badać zarówno przez pryzmat celów szczegółowych (§ 10 ust. 3), przykładowych zasad realizacji celów (§ 10 ust. 4) jak i zakresu celów podstawowych.

Tabela. Szczegółowa analiza prawna kompetencji Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa

DZIEDZINA DZIAŁALNOŚCI	CELE DZIAŁALNOŚCI STOWARZYSZENIA
Podróże i turystyka (marketing, usługi, infrastruktura).	Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować działania na rzecz rozwoju turystyki (cel statutowy - § 10 ust. 3 lit. i Statutu).
Zabytki (ochrona konserwatorska), kultura, sport i czas wolny	Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować działania na rzecz: upowszechniania kultury fizycznej i sportu (§10 ust.3 lit. k Statutu) upowszechniania kultury, sztuki oraz ochrona tradycji i dóbr kultury (§10 ust.3 lit. l Statutu).
Infrastruktura transportowa (drogi, koleje, lotniska, transport wodny, ścieżki rowerowe/trasy, przejścia graniczne)	Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego dotyczące stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu (§ 10 ust. 1), a także szczegółowych celów statutowych dotyczących: działania na rzecz rozwoju i wzajemnego dostosowania systemów infrastruktury technicznej i społeczno-usługowej o charakterze ponadgranicznym (§10 ust.3 lit. e Statutu) rozwój turystyki i przejść granicznych (§10 ust.3 lit. i Statutu).
Usługi transportowe (transport publiczny i towarowy).	Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego dotyczącego stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu (§ 10 ust. 1 Statutu), a także szczegółowych celów statutowych dotyczących: tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi bezpośrednich kontaktów osobistych pomiędzy mieszkańcami trzech sąsiadujących krajów (§ 10 ust. 4 lit. c Statutu) dążenia do usuwania przeszkód wynikających z faktu istnienia granic państwowych (§ 10 ust. 4 lit. d Statutu).
Środowisko (ochrona powietrza, przyrody i krajobrazu, produkcja energii, infrastruktura gospodarki wodno-kanalizacyjnej)	Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego (§ 10 ust. 1 Statutu) polegającego na wykonywaniu działań na rzecz stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu, a także w ramach realizacji szczegółowych celów statutowych dotyczących działania na rzecz: rozwoju i modernizacji obszarów wiejskich (§ 10 ust. 3 lit. c Statutu), ekologicznego rozwoju regionu oraz poprawa świadomości ekologicznej społeczeństwa (§ 10 ust. 3 lit. d Statutu), współdziałanie z czeskimi i niemieckimi podmiotami komunalnymi w ramach Euroregionu Nysa (§ 10 ust.4 lit. a Statutu),

	<p>harmonizowania działalności komunalnej w zakresie programowania rozwoju gmin poprzez koordynację prac właściwych jednostek i służb wszystkich trzech krajów – Polski, Czech i Niemiec (§ 10 ust. 4 lit. b Statutu), podejmowanie działań na rzecz rozwoju świadomości ekologicznej i ochrony środowiska (§ 10 ust. 4 lit. h Statutu).</p>
<p>Rozwój przedsiębiorczości z naciskiem na innowacje (zakładanie firm, wspieranie eksportu, promocja inwestycji zagranicznych np. oferty inwestycyjne)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego (§ 10 ust. 1 Statutu) polegającego na wykonywaniu działań na rzecz rozwoju gospodarczego i stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu, a także w ramach realizacji szczegółowych celów statutowych dotyczących działania na rzecz zwiększenia potencjału gospodarczego regionu przy zachowaniu zasad i rygorów ekologicznych (§ 10 ust. 3 lit. g Statutu).</p>
<p>Badania i rozwój (typy jednostek, wsparcie finansowe, ochrona własności intelektualnej)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego (§ 10 ust. 1 Statutu) polegającego na wykonywaniu działań na rzecz rozwoju gospodarczego i stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu, a także w ramach realizacji szczegółowych celów statutowych dotyczących działania na rzecz zwiększenia potencjału gospodarczego regionu przy zachowaniu zasad i rygorów ekologicznych (§10 ust. 3 lit. g Statutu).</p>
<p>System edukacji (przedszkola, szkoły podstawowe, średnie, wyższe zawodowe, uniwersytety, proces uczenia się przez całe życie, kształcenie ustawiczne)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego (§ 10 ust. 1 Statutu) polegającego na wykonywaniu działań na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu, a także w ramach realizacji szczegółowych celów statutowych dotyczących działania na rzecz: rozwoju i modernizacji obszarów wiejskich (§ 10 ust. 3 lit. c Statutu), upowszechniania nauki i oświaty (§ 10 ust. 3 lit. j Statutu), wspierania inicjatyw oświatowych i kulturalnych (§ 10 ust. 4 lit. f Statutu).</p>
<p>Służba zdrowia</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego (§ 10 ust. 1 Statutu) polegającego na wykonywaniu działań na rzecz stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu.</p>

<p>Usługi społeczne</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego (§ 10 ust. 1 Statutu) polegającego na wykonywaniu działań na rzecz rozwoju społecznego i stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu, a także w ramach realizacji szczegółowych celów statutowych dotyczących działania na rzecz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozwoju i wzajemnego dostosowania systemów infrastruktury technicznej i społeczno-usługowej o charakterze ponadgranicznym (§ 10 ust. 3 lit. e Statutu) - harmonizowania działalności komunalnej w zakresie programowania rozwoju gmin poprzez koordynację prac właściwych jednostek i służb wszystkich trzech krajów (§ 10 ust. 4 lit. b Statutu).
<p>Rynek pracy (instytucje i polityki rynku pracy)</p>	<p>Stowarzyszenie w tej sferze może podejmować aktywność w ramach realizacji podstawowego celu statutowego (§ 10 ust. 1 Statutu) polegającego na wykonywaniu działań na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu, a także w ramach realizacji szczegółowych celów statutowych dotyczących działania na rzecz zwiększenia potencjału gospodarczego regionu przy zachowaniu zasad i rygorów ekologicznych (§ 10 ust. 3 lit. g Statutu).</p>
<p>Administracja publiczna (kompetencje, możliwości międzynarodowej współpracy podmiotów publicznych)</p>	<p>W zakresie przedmiotowej sfery działalności Stowarzyszenie realizuje przede wszystkim cele statutowe dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none"> - działania na rzecz integracji europejskiej jej oraz rozwijanie kontaktów i współpracy między społeczeństwami (§ 10 ust. 3 lit. f Statutu), - współdziałanie z czeskimi i niemieckimi podmiotami komunalnymi w ramach Euroregionu Nysa (§ 10 ust. 4 lit. a Statutu), - harmonizowania działalności komunalnej w zakresie programowania rozwoju gmin poprzez koordynację prac właściwych jednostek i służb wszystkich trzech krajów (§ 10 ust. 4 lit. b Statutu) oraz - współpracy z administracją rządową i jednostkami samorządu terytorialnego (§ 10 ust. 4 lit. j Statutu).

Część 3.

Analiza prawna zagrożeń i korzyści oraz porównanie wartości dodanej tworzonego EUWT w stosunku do dotychczasowej formy współpracy prowadzonej przez badane podmioty z partnerami projektu po stronie czeskiej

(opracowali Wojciech Lisiewicz i Marcin Krzymuski)

* * *

I. Dotychczasowe formy współpracy badanych podmiotów polskich z partnerami z Republiki Czeskiej

Do tej pory współpraca transgraniczna pomiędzy podmiotami z Polski i Czech jest realizowana na obszarze województwa dolnośląskiego w postaci dwóch Euroregionów oraz na podstawie umowy bilateralnej z 1994 r.²⁹³

Porozumienie międzyrządowe jest obecnie podstawą koordynacji działań podmiotów przygranicznych, w szczególności za pośrednictwem Komisji Międzyrządowej oraz jej poszczególnych sekcji. Nie stało się natomiast inspiracją do tworzenia niezależnych struktur, realizujących zadania powierzone przez partnerów z dwóch krajów. Stąd też jego przydatność dla realizacji zadań „Strategii zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza” jest ograniczona.

Natomiast w przeciwieństwie do euroregionów Ugrupowania posiadają własną osobowość prawną, co znacznie podnosi efektywność ich działań. EUWT może – inaczej niż euroregion – występować jako samodzielny podmiot stosunków prawnych (strona), może być podmiotem praw i obowiązków. Rola euroregionów w działalności transgranicznej, zwłaszcza w zakresie realizowania zadań o charakterze infrastrukturalnym dla swoich członków jest zatem ograniczona. Korzyści płynące z funkcjonowania Ugrupowania będą widoczne głównie w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z przedsięwzięciami, w ramach których potrzebny jest jeden wspólny podmiot prawny. Dotyczyć to będzie np. działań w ramach transgranicznych projektów o długiej perspektywie czasowej, wymagających ścisłej współpracy partnerów oraz nabywania wspólnych składników majątku czy zatrudniania wspólnego personelu²⁹⁴. Także polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) dostrzega EUWT jako narzędzie współpracy w ramach EWT. W dokumencie MRR wyraża się wprost przekonanie, iż „ugrupowania będą wykorzystywane jako instytucje odpowiedzialne za realizację projektów współpracy terytorialnej”²⁹⁵. Podkreślić trzeba w tym miejscu, iż EUWT jako samodzielny podmiot prawny spełnia cztery kluczowe kryteria transgranicznego partnerstwa:

- (1) wspólne przygotowanie projektu,
- (2) wspólna realizację projektu,
- (3) wspólne finansowanie oraz
- (4) wspólny personel.

Wreszcie trzeba przypomnieć, że wg Parlamentu Europejskiego EUWT mają potencjał do szerokiego

²⁹³ Więcej na temat umowy zob. wyżej 2. Polsko-czeskie porozumienie bilateralne z 1994 r. (str. 7).

²⁹⁴ P. Branda, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Podstawowa analiza rozporządzenia i jego potencjalnego zastosowania w Euroregionie Neisse-Nisa-Nysa, 2009, s. 8.

²⁹⁵ MRR, Programy współpracy terytorialnej z udziałem Polski w perspektywie 2014-2020, 25.9.2012, s. 6 (ze strony: http://www.ewt.gov.pl/Wiadomosci/Documents/Programy_wspolpracy_terytorialnej_z_udzialem_Polski_2014_2020.pdf - ostatni dostęp 4.12.2013 r.).

promowania i skutecznego osiągnięcia harmonijnego rozwoju UE²⁹⁶. Mogą również przyczynić się do realizacji celów strategii „EUROPA 2020”.

II. Korzyści płynące z zastosowania formy prawnej EUWT

EUWT oferuje swoim członkom liczne korzyści, które wynikają przede wszystkim z jego umocowania w prawie europejskim jako podmiotu dedykowanego współpracy transgranicznej podmiotów sektora publicznego. Do szczególnych korzyści płynących z zastosowania formy prawnej EUWT zaliczyć należy:

1. EUWT jako generator nowej jakości współpracy transgranicznej (warstwa polityczna)

Analizy prowadzone do tej pory wskazują, że utworzenie EUWT ma znaczenie jako kolejny krok procesu integracji europejskiej i współpracy transgranicznej oraz instrument tworzenia lokalnej strategii rozwojowej, marketingu terytorialnego i wspólnej tożsamości transgranicznej²⁹⁷. Tworzenie stałych struktur współpracy w wybranych obszarach stanowi bowiem kolejny – naturalny – krok we współpracy transgranicznej po etapie wdrażania pojedynczych wspólnych projektów²⁹⁸. Jako instrument lokalnej strategii rozwojowej EUWT dotyczy jednocześnie wielu sektorów współpracy transgranicznej, dzięki czemu zwiększa się spójność w ramach funkcjonowania obszarów jednostek uczestniczących w Ugrupowaniu²⁹⁹. Wreszcie też podkreśla się rolę EUWT jako instrumentu budowania marketingu terytorialnego oraz kreowania tożsamości transgranicznej³⁰⁰. EUWT jako wspólny podmiot prawny może więc nadać współpracy nową jakość, oferując członkom nowe możliwości współpracy a nawet doprowadzić do stworzenia nowych więzi między nimi³⁰¹.

2. EUWT jako podmiot prawny współpracy transgranicznej (warstwa prawno-organizacyjna)

W świetle zadań stawianych przed EUWT (zob. Artykuł 4 ust. 2 Konwencji EUWT Nowe Sudety z o.o. oraz § 9 Statutu tego Ugrupowania) forma prawna przewidziana w rozp. o EUWT wydaje się najbardziej adekwatną do efektywnego ich zrealizowania. Posiadanie osobowości prawnej, jedność budżetu oraz zespołu generującego i kreującego politykę transgraniczną ułatwia realizację zadań o charakterze publicznym i transgranicznym jednocześnie. Pozwala także na zaangażowanie odpowiednich zasobów, które mogą być – w razie potrzeby – stworzone przez zespół EUWT.

Za stworzeniem jednego podmiotu odpowiedzialnego za zadania realizacji współpracy transgranicznej w postaci EUWT przemawia także możliwość skoncentrowania w ten sposób wiedzy i kompetencji w jednym miejscu. Ewentualny brak specjalistów w danym zakresie może zostać wyrównany poprzez zatrudnienie tychże specjalistów *ad hoc* lub zlecenie wykonania określonych zadań poza EUWT. Nadto w ten sposób

²⁹⁶ Poprawka 2 do Motywu 4a Rezolucji Ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z 20.11.2013 r. (P7_TA-PROV(2013)0487).

²⁹⁷ J. Jańczak, M. Musiał-Karg [w:] M. Krzymuski (red.), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Wybrane zagadnienia. Analiza prawno-politologiczna wybranych zagadnień dotyczących możliwości utworzenia EUWT w Dwumieście Frankfurt nad Odrą-Słubice sporządzona na zlecenie Frankfurcko-Słubickiego Centrum Kooperacji, 2013, s. 16-20.

²⁹⁸ J. Jańczak, M. Musiał-Karg [w:] M. Krzymuski (red.), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Wybrane zagadnienia. Analiza prawno-politologiczna wybranych zagadnień dotyczących możliwości utworzenia EUWT w Dwumieście Frankfurt nad Odrą-Słubice sporządzona na zlecenie Frankfurcko-Słubickiego Centrum Kooperacji, 2013, s. 17.

²⁹⁹ J. Jańczak, M. Musiał-Karg [w:] M. Krzymuski (red.), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Wybrane zagadnienia. Analiza prawno-politologiczna wybranych zagadnień dotyczących możliwości utworzenia EUWT w Dwumieście Frankfurt nad Odrą-Słubice sporządzona na zlecenie Frankfurcko-Słubickiego Centrum Kooperacji, 2013, s. 18.

³⁰⁰ J. Jańczak, M. Musiał-Karg [w:] M. Krzymuski (red.), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Wybrane zagadnienia. Analiza prawno-politologiczna wybranych zagadnień dotyczących możliwości utworzenia EUWT w Dwumieście Frankfurt nad Odrą-Słubice sporządzona na zlecenie Frankfurcko-Słubickiego Centrum Kooperacji, 2013, s. 18 - 19.

³⁰¹ J. Jańczak, M. Musiał-Karg [w:] M. Krzymuski (red.), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Wybrane zagadnienia. Analiza prawno-politologiczna wybranych zagadnień dotyczących możliwości utworzenia EUWT w Dwumieście Frankfurt nad Odrą-Słubice sporządzona na zlecenie Frankfurcko-Słubickiego Centrum Kooperacji, 2013, s. 17.

następuje poprawa jakości zarządzania. EUWT minimalizuje także ryzyko braku koordynacji pomiędzy wieloma podmiotami zaangażowanymi we współpracę terytorialną na danym obszarze. Przepływ informacji w ramach jednej organizacji jest z reguły szybszy aniżeli pomiędzy odległymi strukturami. W przypadku powołania jednej struktury odpowiedzialnej za realizację zadań zakresu współpracy transgranicznej nie dojdzie także do niepotrzebnego dublowania się struktur, a nawet niektóre jednostki organizacyjne EUWT mogą wspierać realizację wielu zadań (np. sekcja prawna czy podatkowa).

Wspomniana już wielokrotnie podmiotowość prawna Ugrupowania pozwala na jego niezależne działanie. W ten sposób EUWT może samodzielnie przeprowadzać zamówienia publiczne, zatrudniać pracowników i gromadzić własny majątek w celu wykonania powierzonych mu zadań. Jednocześnie też uwalnia członków od odpowiedzialności w razie wyrządzenia szkody osobom trzecim, zwłaszcza gdy działa w formule „z ograniczoną odpowiedzialnością”.

EUWT jest strukturą prawną dedykowaną wyłącznie współpracy podmiotów o charakterze publicznym. Uwzględnia zatem specyfikę tego sektora, np. w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Podlega ono kontroli podobnie jak jego członkowie, dzięki czemu zapewniona jest przejrzystość w obrocie środkami o charakterze publicznym. Z drugiej strony także pozwala się również na udział w EUWT przedsiębiorstw publicznych, nawet jeżeli działają w formule prywatnoprawnej. Dzięki temu możliwe jest wykorzystanie zalet tej formy działalności publicznej.

Trzeba również podkreślić, iż Ugrupowania są otwarte na przekształcenia o charakterze podmiotowym. Dopuszczalna jest zmiana składu EUWT w trakcie jego istnienia (przystąpienie i wystąpienie), różny status członkostwa (członkowie rzeczywisci i obserwujący). Konsekwencją faktu, iż osobowość prawna EUWT ma źródło w prawie europejskim jest możliwość swobodnego przenoszenia siedziby statutowej. W tym wypadku zbędna jest np. likwidacja ugrupowania w celu jego przeniesienia do innego kraju.

Wewnętrzna organizacja EUWT jest kreowana przez samych uczestników w statucie (art. 9 ust. 1 lit. b) rozp. o EUWT). W ten sposób w rękach członków ugrupowania pozostaje uprawnienie do stworzenia zasad podejmowania decyzji przez Ugrupowanie, zwłaszcza w zakresie jego politycznych celów. Poprzez wbudowanie odpowiednich mechanizmów można zapobiec także problemom organizacyjnym związanym z wewnętrznym podziałem zadań a także zapobiegać eskalacji potencjalnych konfliktów.

Daleko idąca autonomia EUWT (podleganie wyłącznie nadzorowi finansowemu i ograniczonemu nadzorowi prawnemu³⁰²) gwarantuje, iż ugrupowanie nie jest podatne na zmiany polityczne w organach jego członków. Stabilna struktura osobowa pozwala natomiast na sprawne i efektywne realizowanie zadań i osiąganie celów ugrupowania.

Także w zakresie finansowania EUWT nie stanowi znaczącego obciążenia dla budżetu jego członków. W tym zakresie bowiem Ugrupowanie jest samodzielne. Może otrzymywać środki ze składek członkowskich na finansowanie podstawowej działalności, lecz w pozostałym zakresie akwizycja środków finansowych na potrzeby realizacji zadań leży już wyłącznie w kompetencji samego EUWT. Uwalnia to zasoby finansowe i osobowe członków od konieczności poszukiwania środków na finansowanie działalności operacyjnej Ugrupowania.

W rozmowach nieoficjalnych pojawia się nierzadko zarzut, iż EUWT stanowi konkurencję dla Euroregionów. Jest on nietrafny z uwagi na zupełnie inny cel ugrupowań (realizacja zadań należących do wspólnych kompetencji członków) i Euroregionów. Także przedstawiciele regionów przygranicznych ze Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych nie widzą, aby takowa konkurencja istniała i wręcz zachęcają do

³⁰² Krytycznie *F.-J. Peine, T. Starke*, Der europäische Zweckverband. Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), LKV 2008, s. 402-405 (s. 405).

wdrażania współpracy w postaci EUWT³⁰³.

III. Zagrożenia płynące z przyjęcia formy prawnej EUWT

EUWT nie jest jednak formą pozbawioną wad lub problemów.

W pierwszej kolejności wskazuje się na długotrwałą procedurę tworzenia Ugrupowań. Czas uzyskania pozwolenia na utworzenie/przystąpienie do ugrupowania wynosi w Polsce znacznie więcej niż sugerowane w art. 4 ust. 3 rozp. o EUWT trzy miesiące. Wynika to głównie z faktu, iż w Polsce w postępowaniu o udzielenie zgody biorą udział cztery ministerstwa (art. 6 u.e.u.w.t.). Procedurę udaje się znacząco skrócić, gdy projekty dokumentów EUWT są na bieżąco konsultowane z właściwymi jednostkami.

Pewnym ograniczeniem w zastosowaniu EUWT jest zakaz włączania do niego podmiotów o charakterze czysto prywatnym (art. 3 rozp. o EUWT), co różni ugrupowanie od spółek handlowych umożliwiających włączenie prywatnych inwestorów. Ewentualna współpraca z podmiotami całkowicie prywatnymi byłaby możliwa w projektach typu *public private partnership*. Włączenie do ugrupowania spółek handlowych stanowiących własność podmiotów publicznych jest jednak możliwa.

Istnieje także wiele wątpliwości w zakresie przepisów właściwych dla działalności EUWT. Widać to także na przykładzie niniejszej opinii. Sporne mogą być kwestie związane ze statusem EUWT jako samorządowej osoby prawnej, pracodawcy samorządowego itp. Wynika to nie tylko z niekompletnej kodyfikacji prawa o EUWT w Polsce lecz przede wszystkim z braku doświadczenia z tą formą współpracy transgranicznej. Obserwując jednak wzrastającą liczbę tworzonych EUWT można spodziewać się, iż z czasem trudności i problemy zostaną w dużej mierze rozwiązane a wypracowane procedury będą ułatwiać działanie ugrupowań.

³⁰³ Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG), Liège, 8.11.2013, "Zintegrowane miejskie i wiejskie regiony graniczne – Wyzwania i zmiany". Deklaracja końcowa, s. 4.

Część 4.

Streszczenie analizy

Struktura i sposób funkcjonowania EUWT wynikają przede wszystkim z rozporządzenia o EUWT. W kwestiach nieuregulowanych w ww. rozporządzeniu ugrupowanie w świetle polskiego prawa należy traktować jak stowarzyszenie.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej może zostać powołane jako samoistny podmiot zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza, ponieważ jest ono osobą prawną prawa europejskiego. Przysługująca mu **osobowość prawna** ma charakter publicznoprawny. W przypadku siedziby EUWT w Polsce posiada ono zdolność prawną, którą nabywa z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez Ministra Spraw Zagranicznych. Czynności prawne EUWT podejmowane są przez jego organy, przy czym reprezentacji dokonuje dyrektor Ugrupowania.

Najistotniejsze cechy strukturalne i prawne EUWT wyróżniają tę formę współpracy i działalności transgranicznej wśród wszystkich innych dostępnych konstrukcji prawnych. Żadna inna forma prawna nie przewiduje połączenia wskazanych powyżej cech w jednej osobie prawnej.

Zatrudnienie pracowników spoza terenu kraju przez EUWT będzie podlegało w różnym stopniu prawu polskiemu lub obcemu w zależności od tego, jaki wariant zatrudnienia zostanie w danym przypadku wybrany. W przypadku zatrudnienia bezpośrednio przez EUWT zastosowanie wobec samego stosunku pracy, wobec ubezpieczeń społecznych oraz kwestii podatkowych ma prawo polskie. Jedynie wobec prawa stosunku pracy można ustalić zastosowanie prawa obcego. Wobec osób oddelegowanych przez czeski podmiot (np. Kraj) do pracy w EUWT z siedzibą w Polsce zastosowanie miałyby z reguły prawo czeskie. Podobnie byłoby w przypadku zatrudnienia osób w filii (sekretariacie) EUWT na terenie Czech.

EUWT Nowe Sudety powołane w celu realizacji zadań przede wszystkim publicznych podlegać będzie polskiemu **prawu zamówień publicznych**. Obowiązek stosowania polskiego prawa zamówień publicznych będzie obejmował co do zasady również zamówienia ewentualnych filii Ugrupowania poza granicami kraju.

W przypadku udzielania zamówień poza terenem kraju możliwe jest prowadzenie postępowania w odpowiednio innym języku niż język polski. W pozostałym zakresie obowiązują tu ogólne reguły zamówień publicznych znane z praktyki jednostek samorządu terytorialnego w kraju.

Jako podmiot prawny EUWT ponosi **odpowiedzialność za działania** jego organów. Odpowiedzialność ponoszona będzie według reguł porządku prawnego wskazanego przez reguły kolizyjne. Wobec odpowiedzialności kontraktowej obowiązywać będzie z reguły prawo wskazane przez strony umowy. Odpowiedzialność deliktowa ponoszona będzie z reguły na zasadach obowiązujących w państwie powstania szkody. Odpowiedzialność za działania władcze (realizacja zadań publicznoprawnych przez EUWT) oceniana będzie wg przepisów państwa, w którym organy wykonują władzę publiczną.

Odpowiedzialność członków Ugrupowania za jego zobowiązania może być wykluczona (EUWT z o. o.), jednak tylko w przypadku powołania EUWT w Polsce, ponieważ prawo czeskie na ograniczenie odpowiedzialności nie zezwala.

EUWT z siedzibą w Polsce będzie **podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych**, jeśli będzie wykonywać jakąkolwiek działalność gospodarczą. Tym samym musi ono uzyskać numer NIP. Rejestracja Ugrupowania również w innym kraju może być konieczna, jeśli Ugrupowanie będzie w nim wykonywało działalność gospodarczą. Opodatkowaniu nie będzie podlegała działalność zwolniona z podatku (głównie o charakterze użyteczności publicznej lub związana z finansowaniem ze środków publicznych).

EUWT będzie również zobowiązane do uiszczania podatków innego rodzaju, gdy zajdą odpowiednie

przesłanki – podatku od nieruchomości w przypadku nabycia własności nieruchomości; podatku VAT w przypadku świadczenia usług itp.

Ugrupowanie z siedzibą w Polsce **podlega w pewnym zakresie kontroli finansów** podobnie, jak ma to miejsce wobec polskich podmiotów publicznoprawnych. Jednak trudno jest uznać, aby wobec Ugrupowania miała zastosowanie ustawa o finansach publicznych.

Kompetencje województwa **pokrywają się z dziedzinami potencjalnie przewidzianym w strategii współpracy**. Województwo posiada szerokie możliwości prowadzenia działalności przez samorządowe województwo mającej na celu promocję walorów turystycznych regionu. Istotne z punktu widzenia celu opracowania okazały się działania regionalne mające na celu rozwój infrastruktury turystycznej. Zasadnicze znaczenie w zakresie planowanych działań strategicznych mogą mieć również działania województwa w sferze działań mających na celu rozwój i współpracę instytucji w zakresie kultury, sportu i wolnego czasu. W tym kontekście szczególne znaczenie mają kompetencje województwa dotyczące możliwości organizowania przedsięwzięć kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych. Godne podkreślenia są także zadania związane z działaniami mającymi na celu rozwój infrastruktury i sieci transportowej w regionie. Przede wszystkim zarząd województwa jest zarządcą dróg dla dróg wojewódzkich i do jego właściwości należą sprawy z zakresu planowania i budowy dróg wojewódzkich. W zakresie działania województwa należy również opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej; pełni funkcje inwestora jak również planowanie w zakresie realizacji zadań transportu zbiorowego. Ponadto wojewódzka jednostka organizacyjna może uzyskać zezwolenie na założenie lotniska użytku publicznego oraz uzyskać zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego. W zakresie infrastruktury transportu wodnego istotne znaczenie ma wykonywanie przez marszałka województwa funkcji organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami. Szerokie kompetencje województwa w tej sferze pozwalają aktywnie wpływać na kształtowanie kierunków rozwoju regionalnych sieci transportowych, co bezpośrednio nawiązuje do obszarów strategicznej współpracy.

Kompetencje te mają swoje odpowiedniki w celach Stowarzyszenia Glacensis oraz Stowarzyszenia Nysa. Trzeba jednak podkreślić, że cele te zostały w statutach sformułowane w sposób bardzo ogólny. Z zapisów tych można np. wywieść wniosek, że w ramach realizacji tych celów Stowarzyszenie Glacensis może realizować wszelkie inicjatywy (z wyłączeniem ww. zadań publicznych), które nie są zakazane przepisami prawa. Z kolei ze Statutu Stowarzyszenia Nysa wynika, że jego celem jest działalność na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i stałej poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu. Możliwość realizowania strategii współpracy przez Stowarzyszenie należy więc badać zarówno przez pryzmat celów szczegółowych, przykładowych zasad realizacji celów oraz zakres celów podstawowych.

Z ewaluacji wynika, iż EUWT jest formą prawną stworzoną dla tworzenia trwałych, publicznoprawnych struktur transgranicznych. Taka forma współpracy umożliwia stworzenie najbardziej efektywnych ram organizacyjnych wspólnego działania podmiotów regionów pogranicza. Zalety tej formy prawnej przeważają w wyraźny sposób jakiegokolwiek jego ograniczenia lub wady.

Bibliografia

- Aleksandrowicz M., Fiszer J., Jędrzejewski S.*, Metody eliminacji podwójnego opodatkowania, Doradca Podatkowy nr 10/1993;
- Andała-Sępkowska J.*, Zamówienia publiczne do 14.000 euro – komentarz praktyczny, LEX 128941
- Artowicz A.*, Zakres stosowania zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych przychodów przeznaczonych na działalność statutową tych podmiotów, Doradca Podatkowy nr 6/2005;
- Bartosiewicz A.*, VAT. Komentarz, LEX 2013, nr 140594;
- Borkowski G., Piłaszewicz M.*, Ulga dla fundacji?, Glosa nr 10/2002;
- Borszowski P.*, Glosa do wyroku NSA z 03.03.2009 r., II FSK 1728/07, Gdańskie Studia Prawnicze nr 4/2009;
- Branda P.*, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Podstawowa analiza rozporządzenia i jego potencjalnego zastosowania w Euroregionie Neisse-Nisa-Nysa, 2009;
- Buschermöhle U.*, Grenzüberschreitende Beschäftigung in der EU - Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ab 1.5.2010, Deutsches Steuerrecht (DStR) 2010, s. 1845 i nast.;
- Bussmann A.*, Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?, Samorząd terytorialny nr 5/2009;
- Czajkowski T.*, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2006;
- Czarnow S.*, Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji, Samorząd Terytorialny nr 7-8/2001;
- Czarnow S.*, Współpraca zagraniczna województw, Państwo i Prawo nr 11/2000;
- Dolnicki B.* (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz., Warszawa 2012;
- Dumała H.*, Transnarodowe sieci terytorialne w Europie, Lublin 2012;
- Dybowski T.*, Mienie komunalne Mienie komunalne [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998;
- Dzierżanowski W., Jerzykowski J., Stachowiak M.*, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2012;
- Fischer J.*, Charakterystyka polskich umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, Monitor Podatkowy 6/1994;
- Fundowicz S.*, Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego, Przegląd Sejmowy nr 2/1999;
- Gomułowicz A., Małecki J.*, Podatki i prawo podatkowe, Warszawa 2010;
- Góral Z.* (red.), Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz. LEX 2011;
- Górski M., Pchałek M., Radecki W.* (red.), Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Warszawa 2011;
- Grosse T. G.*, Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy, Samorząd Terytorialny nr 4/2012;
- Grupa Europejskich Studiów Politycznych*, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, 2007;
- Jagoda J.*, Samorządowe osoby prawne, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2,
- Jańczak J., Musiał-Karg M.* [w:] M. Krzymuski (red.), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej.

Wybrane zagadnienia. Analiza prawno-politologiczna wybranych zagadnień dotyczących możliwości utworzenia EUWT w Dwumieście Frankfurt nad Odrą-Słubice sporządzona na zlecenie Frankfurcko-Słubickiego Centrum Kooperacji, 2013;

Jóskowiak K., Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej, Samorząd Terytorialny nr 7-8/2001

Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012;

Kosikowski C., Salachna J. (red.), Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi, Warszawa 2012;

Kudert S., Internationales Steuerrecht leicht gemacht, Berlin 2013;

Małecki P., Mazurkiewicz M., CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz, Warszawa 2013;

Mariański A., Strzelec D., Wilk M. (red.), Komentarz do art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Warszawa 2012;

Mazur E., Komentarz do art.17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Warszawa 2009;

Morawski W. (red.), Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne, LEX nr 137006;

Obońska A. (red.), Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz, Warszawa 2013;

Obwexer W., Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit [w:] P. Bußjäger, A. Gamper, E. Happacher, J. Woelk (red.), Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wiedeń 2011, s. 46 – 71;

Osajda K. (red.), Komentarz do Kodeksu cywilnego, Warszawa 2013;

Pechstein M., Deja M., Was ist und wie funktioniert ein EVTZ?, Europarecht 3/2011, s. 357-383;

Peine F.-J., Starke T., Der europäische Zweckverband. Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2008, s. 402-405;

Pietrzykowski K. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1-449¹⁰. Tom I, Warszawa 2013;

Poljakova M., Arbeitsrecht in der Tschechischen Republik, Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRO) 2005, s. 193-198;

Radwański Zb., Olejniczak A., Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2011;

Saffjan M. (red.), System prawa prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2012;

Smoleń P. (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz;

Stec M., Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, LEX 85213;

Popiołek W., Samorządowe spółki akcyjne [w:] R. Mikosz (red.), Rozprawy prawnicze, Katowice 2000;

Rzetecka-Gil A., Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna, LEX/el., 2011;

Rzetecka-Gil A., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2009;

Säcker F.J., Rixecker R. (red.), Münchener Kommentar zum BGB, Band 6. Internationales Privatrecht, Monachium 2010;

Sarnecki P., Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz. ABC 2007;

Szewc A., O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego, Ruch Prawniczy,

Ekonomiczny i Socjologiczny nr 3/2005;

Szewc A., Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach organizacyjnych i w jednostkach pomocniczych gmin, Samorząd Terytorialny nr 11/2010;

Szewc T., Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Samorząd Terytorialny 1-2/2001;

Vorličková L., Steuern und Bilanzierung, rozdział CS D.XI, nb. 78-88 [w:] *S. Breidenbach* (red.), Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Monachium 2013;

Wilke K.-M., Lehrbuch Internationales Steuerrecht, Karlsruhe 2012;

Wójcik P., Zamówienia wyłączone spod ustawy – praktyczny komentarz, LEX 178502;

Zasiewska M., Oktawiec A., Chorążka J. (red.), Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Komentarz, 2011.

Wykaz najważniejszych skrótów

lit.	litera
p.p.m.	ustawa z 4.2.2011 r. - Prawo prywatne międzynarodowe
p.z.p.	ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych
rozp. 883/2004	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.4.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego
rozp. o EUWT	rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.7.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)
rozp. Rzym I	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17.6.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)
rozp. Rzym II	rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.7.2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”)
t.f.UE	traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
u.e.u.w.t.	ustawa z 7.11.2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej
u.f.p.	ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych
um.u.p.o.	umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, sporządzona w Warszawie w 13.9.2011 r.
u.p.d.o.p.	ustawa z 15.2.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych
u.p.o.l.	ustawa z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
u.s.g.	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym
u.s.p.	ustawa 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym
u.s.w.	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa
ust.	ustęp
zd.	zdanie