

UZASADNIENIE

Cel i podstawowe założenia projektu ustawy

Celem projektowanej regulacji jest wypełnienie przez Rzeczpospolitą Polską obowiązku wynikającego z rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej („rozporządzenie 1082/2006”). Przepisy rozporządzenia 1082/2006 stosuje się od dnia 1 sierpnia 2007 r.

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1082/2006, państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić przepisy konieczne dla zapewnienia skutecznego stosowania tego aktu prawnego. Projekt ustawy ma zatem stworzyć odpowiednie ramy prawne dla funkcjonowania nowej instytucji prawnej, którą tworzy rozporządzenie – europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (zwanego dalej „ugrupowaniem”).

Prawo wspólnotowe powołuje do życia ugrupowanie w drodze rozporządzenia, czyli aktu prawnego bezpośrednio skutecznego we wszystkich państwach członkowskich. W odróżnieniu od dyrektywy, rozporządzenie zasadniczo nie pozostawia państwom członkowskim swobody w wyborze metody realizacji celów prawa wspólnotowego. Niemniej jednak, ze względu na specyficzny charakter problematyki ugrupowania, konieczne jest wydanie na poziomie prawa krajowego przepisów, które uzupełniają regulację wspólnotową. Niezależnie od wprowadzenia wymogu ustanowienia przepisów implementujących, będących gwarancją sprawnego działania ugrupowania w państwach członkowskich, rozporządzenie upoważnia ustawodawcę krajowego do uzupełniania luk pozostawionych przez prawo wspólnotowe, a także do wprowadzenia odstępstw od standardowych rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu. Dotyczy to w szczególności zakresu odpowiedzialności, jaką członkowie ugrupowania ponoszą za jego zobowiązania.

Przedkładany projekt ustawy zawiera przepisy, które mają na celu umożliwienie tworzenia ugrupowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również przystępowania podmiotów utworzonych zgodnie z prawem polskim do ugrupowań tworzonych na terytorium innych państw członkowskich.

Należy podkreślić, że warunkiem prawidłowego wykonania przepisów rozporządzenia na poziomie prawa krajowego jest przestrzeganie ustalonych standardów tworzenia prawa. Aby zapewnić skuteczność i efektywność norm wspólnotowych należy unikać rozwiązań, które naruszałoby jednolitość rozporządzeń wspólnotowych. Przepisy ustawy nie mogą stanowić czystego odwzorowania przepisów wspólnotowych, jak również nie powinny definiować zastanych pojęć prawa europejskiego, chociażby były to pojęcia niedookreślone. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości „dookreślanie” przepisów jednolitego prawa unijnego w krajowych aktach prawnych może prowadzić do naruszenia spójności rozporządzeń, co oznacza, że w poszczególnych państwach członkowskich mogą one uzyskać odmienną treść.

Ugrupowanie stanowi nowy instrument prawny utworzony w celu zacieśnienia i usprawnienia współpracy terytorialnej pomiędzy partnerami z różnych państw członkowskich. W założeniach Komisji Europejskiej wprowadzenie tego instrumentu pozwoli na przezwyciężenie barier, na jakie napotykają obecnie wspólne przedsięwzięcia o charakterze transgranicznym, transnarodowym lub międzyregionalnym ze względu na zróżnicowane

systemy prawne i instytucjonalne podmiotów, które biorą w nich udział. Przymiot podmiotowości prawnej pozwoli ugrupowaniom sięgać po środki ze Wspólnoty w celu realizacji zintegrowanych projektów współpracy terytorialnej.

Należy podkreślić, że ugrupowanie jest nowym podmiotem o charakterze ponadnarodowym, który nie ma odpowiednika w polskim porządku prawnym. Ugrupowania nie są organizacjami międzynarodowymi, związkami komunalnymi, stowarzyszeniami czy spółkami. Zbliżona formę do ugrupowań posiadają Europejskie Zgrupowania Interesów Gospodarczych funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej.

W opracowaniach teoretycznych i innego rodzaju publikacjach, zwłaszcza inspirowanych pracami Komitetu Regionów, podkreśla się przełomowy i innowacyjny charakter ugrupowania, jako instytucji prawnej. Taki charakter ugrupowania niesie za sobą, z jednej strony, ogromny potencjał dla rozwoju współpracy terytorialnej, z drugiej jednak – szereg konkretnych problemów ze skutecznym i jednolitym wdrożeniem tej instytucji w życie. Wskazując przewidywane trudności, jakie stoją przed każdym ustawodawcą krajowym, podkreśla się, że:

- 1) działania (cele i zadania), których dotyczy rozporządzenie 1082/2006 mają bardzo szeroki zakres i są zbyt zróżnicowane, aby struktura ugrupowania mogła być prosta i jednorodna; konieczne będzie stworzenie różnych typów ugrupowań odpowiadających poszczególnym kategoriom członków, rodzajom współpracy i jej faktycznym przeszkodom lub ograniczeniom; metodologia, strategia i działania legislacyjne służące stworzeniu różnych typów ugrupowań powinny być opracowane w oparciu o praktykę rozwoju tej instytucji, a także o zalecenia Komitetu Regionów i innych zainteresowanych gremiów i środowisk;
- 2) zapewnienie skuteczności rozporządzenia 1082/2006 wymaga poważnych zmian w przepisach państw członkowskich oraz w sposobie, w jaki te przepisy są stosowane; samo rozporządzenie 1082/2006 zawiera jednak bardzo mało użytecznych wskazówek dla państw członkowskich, które ułatwiłyby proces właściwej adaptacji przepisów prawa krajowego;
- 3) brak bezpieczeństwa prawnego, immanentnie związany z przełomowym i innowacyjnym charakterem ugrupowań, może poważnie zniechęcić uprawnione podmioty do korzystania z tej formy współpracy; opóźni to tym samym rozwój samej instytucji i utrudni osiągnięcie celów ustawodawcy wspólnotowego.

Mając na uwadze powyższe problemy, Komitet Regionów rekomenduje, aby ustawodawca krajowy w pierwszej kolejności stworzył ramy prawne dla funkcjonowania ugrupowań dla niektórych kategorii członków, nie czekając na rozstrzygnięcie poważniejszych wątpliwości natury prawnej, jakie mogą wynikać z potencjału ugrupowania w jego pełnym kształcie wspólnotowym (np. udział obcego państwa w osobie prawnej prawa krajowego, nawet na podstawie rozporządzenia wspólnotowego, rodzi wiele fundamentalnych problemów prawnych). Takie podejście nie wykluczy możliwości tworzenia ugrupowań przez inne kategorie członków lub typu innego niż bezpośrednio określony przepisami, a przy tym pozwoli na stosunkowo szybkie zbudowanie fundamentów dla ugrupowań o mniej skomplikowanej naturze prawnej.

Charakter ugrupowania

Należy zwrócić uwagę, iż przepisy rozporządzenia 1082/2006 nie rozstrzygają, czy ugrupowanie podlega reżimowi prawnemu właściwemu podmiotom prawa publicznego, czy też podmiotom prawa prywatnego, pozostawiając tę decyzję państwom członkowskim. Zgodnie z przepisem art. 3 rozporządzenia 1082/2006, członkami ugrupowania mogą być: (a) państwa członkowskie, (b) władze regionalne, (c) władze lokalne oraz (d) podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Publicznoprawny charakter członków ugrupowania w znacznej mierze determinuje rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy. Istotne znaczenie ma także zasada, wyrażona w art. 7 rozporządzenia 1082/2006, zgodnie z którą wszystkie zadania ugrupowania muszą się mieścić w zakresie kompetencji każdego z członków na mocy jego prawa krajowego. Należy uznać tym samym, że ugrupowanie, jako podmiot prawa, działać będzie w granicach wyznaczonych celem wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej – z jednej strony, oraz kompetencjami jego członków określonymi według właściwego im prawa krajowego - z drugiej strony. Zgodność zadań ugrupowania z rozporządzeniem i prawem krajowym podlega stałej kontroli państw członkowskich. Na etapie tworzenia ugrupowania kontrola ta przeprowadzana jest w toku postępowania o udzielenie zgody na członkostwo (art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006), zaś w okresie późniejszym wyraża się w możliwości rozwiązania ugrupowania, które nie służy celom współpracy terytorialnej, lub które działa poza zakresem powierzonych mu zadań (art. 14 rozporządzenia 1082/2006).

Przedstawiona powyżej specyfika celu i zadań ugrupowania oraz publicznoprawne pochodzenie jego członków pozwalają na przyjęcie założenia, że co do zasady ugrupowanie nie będzie prowadzić działalności gospodarczej, a tym samym – posiadać przymiotu przedsiębiorcy. Założenie to ma charakter ogólny, lecz nie absolutny, a tym samym nie przekreśla go fakt, że np. w ramach współpracy transgranicznej ugrupowania zawiązane przez gminy mogą świadczyć usługi użyteczności publicznej (w granicach kompetencji jego członków przyznanych im na mocy prawa krajowego – art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1082/2006). Konstrukcja prawna ugrupowania określona w rozporządzeniu – jakkolwiek niewątpliwie o charakterze nowatorskim i precedensowym – wydaje się bliska, ze względu na rodzaj więzi łączących członków oraz charakter uczestnictwa (członkowski w odróżnieniu od właścicielskiego), konstrukcji prawnej stowarzyszenia. W założeniu ma to być instytucja najczęściej wykorzystywana przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami krajowymi istnieje możliwość zakładania i działania stowarzyszeń grupujących jednostki samorządu terytorialnego, stowarzyszenia mogą również na gruncie prawa polskiego należeć do organizacji międzynarodowych. Z tego powodu projekt ustawy przewiduje generalne odesłanie do przepisów właściwych dla stowarzyszeń.

Projektowana ustawa co do zasady określa wprost przepisy dotyczące sposobu tworzenia i funkcjonowania ugrupowań z udziałem polskich instytucji, wypełniając tym samym zobowiązanie nałożone na państwa członkowskie w rozporządzeniu 1082/2006. Rozporządzenie wymaga określenia w prawie krajowym:

- o organu/ów właściwych do wydawania zgody na przystępowanie instytucji z danego państwa do EUWT,
- o zasad rejestracji ugrupowania lub publikacji statutu w celu uzyskania osobowości prawnej,
- o zasad przeprowadzania przez państwo członkowskie kontroli zarządzania funduszami publicznymi,

- zasad sporządzania sprawozdań finansowych oraz przeprowadzania audytu i publikacji sprawozdań,
- procedur dotyczących likwidacji, upadłości, zaprzestania płatności,
- organu/ów właściwych do wydawania zakazu prowadzenia przez ugrupowanie działalności lub nakazujących wystąpienie z EUWT w wypadku naruszeń przepisów państwa członkowskiego dotyczących porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, moralności publicznej lub prowadzenia działalności naruszającej interes publiczny państwa członkowskiego,
- zasad rozwiązywania EUWT na wniosek jakiegokolwiek właściwego organu posiadającego uzasadniony interes, w przypadku gdy ugrupowanie nie spełnia ustanowionych wymogów lub działa poza zakresem powierzonych działań.

W projektowanej ustawie określono bezpośrednio przepisy odnoszące się do ugrupowań w powyższym zakresie, natomiast podstawowe zasady tworzenia i funkcjonowania ugrupowań zostały zdefiniowane w rozporządzeniu 1082/2006. Oznacza to, że w odniesieniu do ugrupowań nie będą miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, dotyczące tworzenia stowarzyszeń, obowiązku rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, organów właściwych w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń czy też władz stowarzyszeń.

W ustawie o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej zastosowano ogólne odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących stowarzyszeń ze względu na nowatorski charakter ugrupowań. Zasadnym wydaje się stosowanie w odniesieniu do ugrupowań już funkcjonujących rozwiązań właściwych dla podobnego typu instytucji w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu 1082/2006 oraz ustawie. Przyjęcie takiej zasady nie oznacza, że ugrupowania przyjmują formę prawną stowarzyszenia. Ugrupowanie jest nową instytucją o charakterze ponadnarodowym posiadającą osobowość prawną. Spośród przepisów dotyczących stowarzyszeń w odniesieniu do ugrupowań mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie m.in. przepisy dotyczące majątku stowarzyszeń, sposobu postępowania w razie stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu lub sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia, że ugrupowanie nie posiada organów zdolnych do działań prawnych. Zasady likwidacji ugrupowań będą określone w ich statutach, niemniej zastosowane mogą być w tym zakresie również przepisy dotyczące likwidacji stowarzyszeń. Zasady zatrudniania pracowników lub prowadzenia działalności gospodarczej przez ugrupowania mogą również opierać się na praktyce funkcjonowania stowarzyszeń.

Utworzenie ugrupowania

Rozporządzenie 1082/2006 przyznaje państwu członkowskiemu prawo kontroli uczestnictwa w ugrupowaniu podmiotów utworzonych zgodnie z jego prawem w ramach postępowania o udzielenie zgody określonej w art. 4 rozporządzenia 1082/2006. Po otrzymaniu kopii proponowanej konwencji i statutu ugrupowania, państwo członkowskie udziela zgody na uczestnictwo przyszłego członka w ugrupowaniu. Państwo członkowskie może odmówić takiej zgody wyłącznie wówczas, gdy uczestnictwo, w tym uprawnienia i obowiązki przyszłego członka:

- nie jest zgodne z rozporządzeniem lub z prawem krajowym,
- nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny państwa członkowskiego.

Projektowana regulacja przewiduje, iż organem właściwym w sprawach otrzymywania powiadomień i dokumentów od przyszłych polskich członków ugrupowania, jak również w sprawach rozstrzygania o ich uczestnictwie w ugrupowaniu, będzie minister właściwy do spraw zagranicznych. Rozporządzenie odsyła do przepisów proceduralnych prawa krajowego, stanowiąc, że przy podejmowaniu decyzji o uczestnictwie przyszłego członka w ugrupowaniu państwo członkowskie może stosować przepisy krajowe. W sprawach postępowania o wydanie zgody na członkostwo stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając na względzie fakt, iż członkiem ugrupowania może być również państwo członkowskie, zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, należało przewidzieć odpowiednie zasady i tryb postępowania w przypadku przystępowania do ugrupowania przez Rzeczpospolitą Polską. Na gruncie przepisów wspólnotowych dotyczących zamówień publicznych, m.in. dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, pojęcie „państwa” („the State”) rozumiane jest funkcjonalnie, obejmując także rozmaite organy władzy państwowej, w szczególności rządowej. Rozporządzenie 1082/2006 posługuje się jednak pojęciem „państw członkowskich” („Member States”), z czego należy wnosić, że zdolność bycia członkiem ugrupowania przysługuje Rzeczypospolitej Polskiej jako państwu członkowskiemu, nie zaś poszczególnym organom administracji rządowej. Jest również oczywiste, iż członek ugrupowania powinien posiadać podmiotowość prawną, co potwierdza m.in. definicja „podmiotu prawa publicznego” zawarta w powołanej powyżej dyrektywie 2004/18/WE. W tej sytuacji pojawia się wątpliwość, na jakich zasadach i w jakim trybie Rzeczpospolita Polska powinna przystępować do ugrupowania. Rzeczpospolita Polska jako państwo posiada podmiotowość prawną na gruncie prawa międzynarodowego. W płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych, podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych, jest Skarb Państwa. Uwzględniając specyfikę wspólnotowej regulacji ugrupowania, projekt ustawy zakłada, że o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do ugrupowania decyduje Rada Ministrów w drodze uchwały.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego projektowana regulacja zakłada, że decyzję o przystąpieniu do ugrupowania podejmuje w drodze uchwały organ stanowiący, bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Jest to rozwiązanie wzorowane na przepisach ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984).

Katalog podmiotów prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, jest długi, co uniemożliwia określenie w ustawie, odrębnie dla każdego typu podmiotów, zasad podejmowania decyzji dotyczących przystąpienia do ugrupowania. Decyzje te podejmowane są w sposób przyjęty dla danego podmiotu, który jest określony w jego przepisach wewnętrznych (np. w statucie).

Rozporządzenie 1082/2006 nie zawiera żadnych norm regulujących możliwość wystąpienia członka z ugrupowania, nie wprowadza także wymogu, aby materia ta była obligatoryjnie regulowana konwencją lub statutem. Sytuację tę wyjaśnić można dwojako: albo wystąpienie członka z ugrupowania jest niedopuszczalne (co byłoby zasadniczo do przyjęcia przy

ugrupowaniu zawartym na czas oznaczony, ale na pewno utrudniłoby zawieranie ugrupowania na czas nieoznaczony), albo wystąpienie z ugrupowania powoduje automatycznie rozwiązanie ugrupowania (co wydaje się interpretacją zbyt daleko idącą). Projekt ustawy zakłada, iż kwestię występowania z ugrupowania członkowie powinni ustalić w konwencji lub statucie (wychodząc z założenia, że charakter członkostwa w ugrupowaniu jest bliższy stowarzyszeniowemu osobowemu niż kapitałowemu, dlatego od woli zainteresowanych stron zależy, w jakim składzie chcą współpracować w ramach ugrupowania). W każdym wypadku wystąpienie członka z ugrupowania – w sytuacji, gdy pozostali zamierzają kontynuować współpracę w tej formie – wymagać będzie zmiany konwencji i statutu ugrupowania, zgodnie z procedurami, które – według rozporządzenia 1082/2006 – powinny obligatoryjnie być przewidziane w tych dokumentach.

Rejestracja ugrupowania oraz publikacja w Dzienniku Urzędowym

Rozporządzenie 1082/2006 stanowi, że statut ugrupowania oraz wszelkie jego późniejsze zmiany podlegają rejestracji lub publikacji zgodnie z właściwym prawem krajowym w państwie członkowskim, w którym znajduje się siedziba statutowa danego ugrupowania. Ugrupowanie uzyskuje osobowość prawną w dniu rejestracji lub publikacji, zależnie od tego, która z nich nastąpi wcześniej. W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 12 rozporządzenia 1082/2006 ogłoszenia konwencji, statutu oraz sprawozdania ugrupowania, którego członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność, dokonuje się w sposób co najmniej równy sposobowi ogłoszenia wymaganemu dla innych rodzajów podmiotów prawnych, których członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność, tworzonych zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa tego ugrupowania.

Rozporządzenie nie wymaga od państw członkowskich rejestracji ugrupowań, stanowiąc, że ugrupowanie może uzyskać osobowość prawną w dniu rejestracji lub publikacji statutu, zależnie od tego, która z nich nastąpi wcześniej. Tym samym, państwa członkowskie mogą ograniczyć się do określenia zasad publikacji statutu ugrupowania, nie wprowadzając obowiązkowej procedury rejestracji ugrupowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że co do zasady osoby prawne prawa polskiego - z wyjątkiem tych, które powstają na mocy ustawy - podlegają wpisowi do właściwych rejestrów, co jest podyktowane potrzebą zachowania bezpieczeństwa prawnego. Osoby prawne wchodzą w stosunki prawne z innymi podmiotowymi prawa, które w związku z tym muszą mieć możliwość weryfikacji ich danych, np. sprawdzenia umocowania osoby reprezentującej daną osobą prawną. Tym celom służy rejestr o charakterze jawnym, dostępny dla wszystkich zainteresowanych osób. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ustanowienie rejestru ugrupowań umożliwi większą kontrolę państwa m.in. nad poprawnością zmian statutu, które również podlegają rejestracji.

Projekt ustawy przewiduje powołanie dla ugrupowania nowego rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Jest to rozwiązanie wzorowane na regulacji dotyczącej związków gminnych i powiatowych. Alternatywą dla proponowanych przepisów byłoby poddanie ugrupowania obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego („KRS”), analogicznie do wymogów określonych dla stowarzyszeń. Rejestracja dodatkowych podmiotów w KRS wiązałaby się jednak z potrzebą dostosowania systemu informatycznego oraz przeszkolenia pracowników KRS, a tym samym – z kosztami dla budżetu państwa, które prawdopodobnie przewyższyłyby koszty utworzenia nowego rejestru. Należy uwzględnić fakt, że ugrupowanie stanowi specyficzny podmiot prawa, tworzony przez podmioty posiadające określony status prawny oraz działający w granicach wyznaczonych celem

wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej. Nie jest obecnie możliwe określenie zainteresowania, z jakim spotka się ugrupowanie jako nowa forma współpracy terytorialnej ze strony polskich podmiotów, wydaje się jednak, że - przynajmniej w okresie początkowym - można liczyć na kilka do kilkunastu inicjatyw utworzenia tej instytucji. W tej sytuacji nałożenie na ugrupowanie wymogu rejestracji w KRS mogłoby spowodować koszty nieproporcjonalne do faktycznych potrzeb. Ponadto, wprowadzenie instytucji ugrupowania - zgodnie z preambułą rozporządzenia 1082/2006 - jest jednym ze środków podjętych w celu "ułatwienia wzmocnienia współpracy terytorialnej we Wspólnocie". Komentatorzy podkreślają, że działanie w formie ugrupowania uprości sięganie po środki wspólnotowe i usprawni realizację wspólnych przedsięwzięć o charakterze transgranicznym, transnarodowym lub międzyregionalnym. Formalizm postępowania rejestrowego związanego z rejestracją podmiotu w KRS niewątpliwie stoi w sprzeczności z tymi celami. Nie bez znaczenia jest także fakt, że najprawdopodobniej większość ugrupowań będzie zawierana na czas oznaczony, aby stanowić platformę czasowej współpracy w realizacji projektów współfinansowanych przez Wspólnotę. Również ten argument przemawia przeciwko poddaniu ugrupowania regulacji dotyczącej rejestracji w KRS.

Przewiduje się publikację konwencji, statutu oraz sprawozdań ugrupowań posiadających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym dzienniku urzędowym ogłasza się sprawozdania finansowe określone w przepisach o rachunkowości, a także komunikaty, ogłoszenia i obwieszczenia organów, instytucji i osób, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, pobiera się opłaty za ogłaszanie sprawozdań finansowych oraz ogłoszeń i obwieszczeń przedsiębiorców, w związku z czym nie przewiduje się pobierania opłat za publikację konwencji oraz statutu ugrupowań. Obowiązkowi ogłaszania podlegają również wszelkie zmiany w konwencji lub statucie.

Kontrola zarządzania funduszami publicznymi

W zakresie kontroli zarządzania funduszami publicznymi rozporządzenie 1082/2006 odsyła do przepisów krajowych. Proponowana regulacja przewiduje, że kontrola zarządzania przez ugrupowanie funduszami publicznymi będzie dokonywana na podstawie odrębnych przepisów. W decyzji wydającej zgodę na przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotów prawa publicznego do ugrupowań określa się organy właściwe w tym zakresie. 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).

W zakresie, w jakim ugrupowanie realizuje projekty współfinansowane ze środków wspólnotowych, ugrupowanie podlega wspólnotowym i krajowym przepisom dotyczącym kontroli tych środków. Zapis ten wynika bezpośrednio z przepisów rozporządzenia 1082/2006 (art. 6 ust. 4), dlatego nie jest zasadne umieszczanie go w projekcie ustawy.

Likwidacja, upadłość, zaprzestanie płatności i odpowiedzialność

W sprawach likwidacji, upadłości oraz zaprzestania płatności rozporządzenie 1082/2006 odsyła do przepisów prawa krajowego.

Projekt ustawy stanowi, iż w statucie ugrupowania określone są zasady likwidacji ugrupowania. Rozporządzenie 1082/2006 wymienia zagadnienia, które powinny być obligatoryjnie uregulowane w statucie ugrupowania, precyzując, iż jest to minimum zalecanej regulacji. Nie ma tym samym przeszkód, aby statut ugrupowania określał zasady i tryb likwidacji.

Rozporządzenie 1082/2006 statuuje zasadę odpowiedzialności członków ugrupowań za zobowiązania ugrupowań w zakresie, w jakim aktywa ugrupowań nie są wystarczające do ich pokrycia. Wspólnotowe uregulowanie odpowiedzialności członków ugrupowania za jego zobowiązania zbliżone jest do konstrukcji odpowiedzialności subsydiarnej znanej prawu polskiemu. Państwa członkowskie nie mogą zmienić tej zasady, mogą natomiast ograniczyć lub wyłączyć odpowiedzialność członków ugrupowań na poziomie swojego prawa krajowego. Projekt ustawy wprowadza generalne wyłączenie odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowań dla Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz jednostek samorządu terytorialnego utworzonych zgodnie z polskim prawem. Wyłączenie to podyktowane jest potrzebą ochrony mienia Skarbu Państwa, gminy, powiatu i województwa. Wyłączenie dotyczące jednostek samorządu terytorialnego koreluje z zasadami braku odpowiedzialności jednostek samorządowych za zobowiązania samorządowych osób prawnych. Zasady te wynikają odpowiednio z: art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), art. 49 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz art. 60 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), a także z artykułu 40 Kodeksu Cywilnego. Ponieważ powołane przepisy odnoszą się do odpowiedzialności za zobowiązania gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych, a w przypadku powiatu i województwa tylko wówczas, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, należało wprowadzić wyraźny przepis wyłączający odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za zobowiązania ugrupowań. Niezależnie od składu osobowego, trudno byłoby bowiem uznać ugrupowanie za gminną, powiatową lub wojewódzką osobę prawną.

Interes publiczny

Rozporządzenie 1082/2006 stanowi, że właściwy organ państwa członkowskiego może zakazać ugrupowaniu prowadzenia na jego terytorium określonego rodzaju działalności lub zażądać wystąpienia z ugrupowania tych członków, którzy zostali utworzeni zgodnie z jego prawem, jeżeli ugrupowanie prowadzi jakąkolwiek działalność naruszającą przepisy krajowe dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, moralności publicznej lub naruszającą interes publiczny. Projekt ustawy przekazuje tę kompetencję ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, który jest również odpowiedzialny za wydawanie zgody jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom prawa publicznego na uczestnictwo w ugrupowaniu oraz za prowadzenie rejestru. Zgodnie z wymogiem rozporządzenia 1082/2006 ostateczne rozstrzygnięcie organu administracji podlegać będzie kontroli sądu administracyjnego.

Rozwiązanie

Rozporządzenie 1082/2006 stanowi, że właściwy sąd lub organ państwa członkowskiego nakazuje – na wniosek jakiegokolwiek właściwego organu posiadającego uzasadniony interes – rozwiązanie ugrupowania, jeżeli nie spełnia ono wymogów ustanowionych w art. 1 ust. 2 (nie ułatwia współpracy terytorialnej w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej) lub art. 7 (nie działa w ramach powierzonych mu zadań). Zgodnie z projektem ustawy, decyzję o rozwiązaniu ugrupowania będzie podejmował minister właściwy do spraw zagranicznych. Rozwiązanie ugrupowania, będącego osobą prawną, jest środkiem ostatecznym, wywołującym najdalej idące skutki prawne. Na decyzję w tym zakresie będzie przysługiwało odwołanie do sądu administracyjnego.

*

Projekt ustawy zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej. Żaden podmiot nie wykazał zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej.

*

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597) i nie podlega notyfikacji do Komisji Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

1. Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja

Projektowana ustawa odnosi się do podmiotów mogących wchodzić w skład Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT). Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EUWT, członkami ugrupowania mogą być podmioty należące do następujących kategorii:

- a) państwa członkowskie,
- b) władze regionalne,
- c) władze lokalne,
- d) podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

Członkami ugrupowania mogą być także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z tych kategorii.

Głównymi odbiorcami rozporządzenia w sprawie EUWT są samorzady regionalne i lokalne, które dzięki możliwości tworzenia sformalizowanych struktur współpracy z samorządami innych krajów w postaci ugrupowań zyskują ułatwienia w promowaniu współpracy na poziomie transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym (podział ten odpowiada trzem typom współpracy terytorialnej wspieranym ze środków unijnych w ramach Celu Europejska Współpraca Terytorialna polityki spójności UE). Polska, jako państwo członkowskie UE, również może wchodzić w skład ugrupowania. Państwo członkowskie reprezentują odpowiednie organy administracji rządowej (w zależności od zakresu tematycznego jaki obejmuje dane ugrupowanie).

„Podmioty prawa publicznego”, o których mowa w art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, to podmioty określone w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych. Są to osoby prawne, które nie należą do sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- a) finansują je w ponad 50 % lub
- b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Do podmiotów prawa publicznego, zgodnie z powyższą definicją, można zaliczyć uniwersytety i szkoły wyższe, państwowe i samorządowe instytucje kultury, agencje państwowe działające w formie spółek, publiczne muzea, placówki naukowe, itp.

2. Konsultacje społeczne

Zważywszy, że członkami ugrupowania będą przede wszystkim samorzady terytorialne projekt został przesłany do konsultacji społecznych, które trwały od 11 do 26 września 2007 r.: Związkowi Miast Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Unii Metropolii

Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Zarządowi Związku Województw RP, Radzie Działalności Pożytku Publicznego, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich i Krajowej Izbie Gospodarczej. W trakcie konsultacji Ministerstwo Rozwoju Regionalnego otrzymało opinie ze strony Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego oraz Krajowej Izby Gospodarczej. Partnerzy społeczni nie zgłosili uwag.

Projekt został przesłany do konsultacji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 28 maja 2008 r. projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

3. Wpływ ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie ustawy nie wiąże się ze znaczącym obciążeniem budżetu państwa. Koniecznym będzie utworzenie systemu rejestracji ugrupowań oraz zatrudnienie w ministerstwie odpowiedzialnym za wydawanie zgody na przystąpienie polskich jednostek do ugrupowań, osób koordynujących to zadanie. Szacuje się, że w początkowym okresie obowiązywania ustawy zgłoszonych może zostać od kilku do kilkunastu wniosków o wydanie zgody na przystąpienie polskich podmiotów do ugrupowań, co wiąże się z koniecznością zatrudnienia 2-3 osób w wyznaczonym resorcie. Pracownicy ci powinni również monitorować proces tworzenia i funkcjonowania ugrupowań z udziałem polskich podmiotów. Szacunkowy koszt zatrudnienia dodatkowych osób wynosi ok. 150 000 PLN rocznie przy zatrudnieniu 2 osób. Przewiduje się utworzenie jednego, odrębnego rejestru ugrupowań, co w porównaniu do szacowanych kosztów dostosowania np. Krajowego Rejestru Sądowego nie powinno oznaczać dużego obciążenia dla budżetu państwa (koszty wytworzenia odpowiedniej aplikacji w formie elektronicznej). Przewiduje się, że wysokość kosztów utworzenia rejestru wyniesie około 5 000 PLN. Jednostki samorządu terytorialnego będą samodzielnie podejmowały decyzje o przystąpieniu do ugrupowania i wniesieniu do niego wkładu finansowego; projektowana ustawa nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego żadnych zobowiązań w tym zakresie.

4. Wpływ ustawy na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie spowoduje bezpośrednich skutków na rynku pracy.

5. Wpływ ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie ustawy nie będzie miało bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Istotą funkcjonowania ugrupowań nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, ale ułatwienie współpracy terytorialnej pomiędzy ich członkami. Istnieją inne rozwiązania prawne umożliwiające tworzenie, na poziomie UE, ponadnarodowych podmiotów promujących współpracę o charakterze gospodarczym (np. Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych).

6. Wpływ ustawy na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana ustawa wynika bezpośrednio z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, nakładającego na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia, na poziomie krajowym właściwych przepisów zapewniających jego skuteczne stosowanie. Rozporządzenie to należy do pakietu rozporządzeń regulujących funkcjonowanie polityki spójności UE w okresie programowym 2007-2013, stąd też ustawa o EUWT będzie miała bezpośredni wpływ na sytuację i rozwój regionalny. Zadania ugrupowania są ograniczone do ułatwiania

i upowszechniania współpracy terytorialnej w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej. Członkami ugrupowania będą przede wszystkim samorzady regionalne i lokalne, które wspólnie z partnerami zagranicznymi będą podejmowały inicjatywy na rzecz wspierania rozwoju regionalnego i promowania spójności. W trakcie realizacji swoich zadań ugrupowanie będzie mogło korzystać ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE, w tym zwłaszcza ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, przeznaczonych na wdrażanie programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

