

TEMAT KONTROLI NR P96024

**Koordinacja i finansowanie
współpracy transgranicznej**

S p i s t r e ś c i

I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....	3
1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI	3
2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI	5
3. UWAGI I WNIOSKI.....	9
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	12
1. ZNACZENIE REGIONÓW W EUROPIE	12
2. PRAWNE UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ.....	14
3. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI	18
3.1. Formy współpracy transgranicznej	18
3.2. Problemy koordynacyjne	24
3.3. Inwestycje na przejściach granicznych	34
3.4. Środki PHARE na finansowanie współpracy transgranicznej	38
4. BARIERY OGRANICZAJĄCE ROZWÓJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ (ANALIZA ANKIET)	42
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO	46
Indeks: Występujące w tekście organy administracji rządowej oraz władz samorządowych i ich związków	48

I. Część ogólna

CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Kontrola koordynowania i finansowania współpracy transgranicznej, została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i stanowiła kontynuację cyklu kontroli działań administracji państwa zmierzających do integracji Polski z Unią Europejską. Poprzednie trzy kontrole w ramach tego cyklu, zapoczątkowanego w 1993 r., dotyczyły:

- realizacji wybranych działań dostosowawczych zmierzających do włączenia Polski do Wspólnot Europejskich (Informacja nr 31/94/7A/93, maj 1994 r.).
- systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego (Informacja nr 25/96/95/034, maj 1996 r.)
- organizacji procesu dostosowania polskiego prawa do standardów prawnych Unii Europejskiej w zakresie swobodnego przepływu towarów i ich bezpieczeństwa (Informacja nr 13/97/P96022, marzec 1997 r.).

Kontrola koordynowania i finansowania współpracy transgranicznej została przeprowadzona w II połowie 1996 r i dotyczyła okresu od roku 1992 do końca III kw. 1996 r. Badania kontrolne przeprowadzono w: Urzędzie Rady Ministrów (URM), Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ), Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (MWGzZ) oraz w czternastu urzędach wojewódzkich: w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Bielsku-Białej, Chełmie, Gorzowie Wielkopolskim, Jeleniej Górze, Katowicach, Krośnie, Nowym Sączu, Przemyślu, Suwałkach, Szczecinie, Zamościu, Zielonej Górze. Ponadto kontrolą objęto urzędy miast w Szczecinie i Zielonej Górze, dyrekcje okręgowych dróg publicznych w obu tych miastach oraz władze euroregionów zachodnich: „Pomerania”, „Pro Europa Viadrina”, „Szprewa-Nysa-Bóbr” i „Nysa”.

Informacja została sporządzona przez Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej NIK. W kontroli uczestniczył ponadto Departament Administracji Publicznej oraz delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Celem kontroli było dokonanie oceny, według kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności, stopnia przygotowania rządowej administracji centralnej i terenowej do wspierania rozwoju współpracy transgranicznej a także do współdziałania w tej dziedzinie z władzami samorządowymi. Opisywana kontrola miała również umożliwić ocenę sposobu finansowania z budżetu państwa i ze środków pomocowych, przedsięwzięć podejmowanych w ramach tej współpracy.

Dla realizacji powyższych celów, skoncentrowano się na:

- ♦ formach współpracy transgranicznej prowadzonej przez władze lokalne w poszczególnych regionach,
- ♦ barierach ograniczających intensyfikację ich rozwoju,

-
- ♦ skuteczności systemu koordynacji i wspierania przez administrację centralną działań podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej,
 - ♦ sposobie finansowania współpracy transgranicznej, w szczególności na wykorzystaniu środków PHARE mających ją wspierać,
 - ♦ realizacji poszczególnych inwestycji na przejściach granicznych.

W ramach omawianej kontroli, NIK przeprowadziła ankietę nt. problemów związanych ze współpracą transgraniczną, zaadresowaną do 14 wojewodów, 143 polskich gmin przygranicznych i siedmiu euroregionów¹. Służyła ona pozyskaniu danych i opinii dotyczących przede wszystkim:

- ♦ form i skali współpracy transgranicznej w poszczególnych regionach,
- ♦ barier ograniczających rozwój tej współpracy w poszczególnych województwach,
- ♦ form i skuteczności pomocy administracji rządowej w prowadzonej przez samorządy współpracy transgranicznej,
- ♦ korzyści płynących z formuły euroregionów.

¹ Pełną listę i geograficzne rozmieszczenie jednostek objętych kontrolą i badaniami ankietowymi zawiera część III (str. 46 i nast.) a wyniki ankiet zostały omówione na str. 42 - 44.

SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI

Formy współpracy trans- granicznej

Kontrola NIK wykazała nieskuteczną koordynację współpracy transgranicznej przez administrację centralną, brak systemu wsparcia finansowego tej współpracy przez budżet państwa oraz utrudnienia wynikające z niedostatecznego uregulowania prawnego kwestii związanych ze współpracą transgraniczną. Powyższe problemy miały wpływ na ograniczenie korzyści płynących z tej współpracy oraz oznaczały niepełne wywiązywanie się Rządu RP ze zobowiązań międzynarodowych.

1.. Współpraca transgraniczna, jako element polityki regionalnej państwa, dotyczącej obszarów przygranicznych, była realizowana w oparciu o *Europejską Konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, sporządzoną w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r.² Przystąpienie Polski do *Europejskiej Konwencji Ramowej* nakłada na Rząd RP m.in. obowiązek wspierania współpracy transgranicznej, rozwiązywania wiążących się z nią problemów prawnych, administracyjnych lub technicznych oraz informowanie władz lokalnych o dostępnych sposobach działania w ramach tej współpracy. Z poszczególnymi krajami sąsiedzkimi Polska zawarła ponadto międzyrządowe umowy i porozumienia o współpracy transgranicznej. [Str. 14 i nast.]

2.. W Polsce współpraca transgraniczna jest silnie zróżnicowana geograficznie. Różnice dotyczą zarówno intensywności współpracy, jej form organizacyjnych, jak również podmiotów w nią zaangażowanych. Jako najbardziej intensywną należy ocenić współpracę transgraniczną Polski i Niemiec, która objęła: inwestycje na przejściach granicznych i inne przedsięwzięcia infrastrukturalne, wspieranie współpracy kooperacyjnej i inwestycyjnej przedsiębiorstw, rozwijanie współpracy miast i gmin, ochronę środowiska oraz zagospodarowanie przestrzenne. Przyczynami słabszego rozwoju współpracy transgranicznej we wschodnich i południowych regionach Polski były przede wszystkim poważne różnice w stopniu rozwoju struktur samorządowych państw sąsiedzkich i odmienne warunki działania ich władz. Problemem ubiegłych lat był także brak wsparcia finansowego dla współpracy transgranicznej na wschodnich obszarach Polski ze strony Unii Europejskiej. [Str. 18]

3.. Najbardziej znaną instytucjonalną formą współdziałania w ramach współpracy transgranicznej są euroregiony. W kontrolowanym okresie na terenie Polski prowadziło działalność siedem euroregionów („Nysa”, „Karpacki”, „Szprewa - Nysa - Bóbr”, „Pro Europa Viadrina”, „Pomerania”, „Tatry” i „Bug”).³ Współpraca transgraniczna rozwinęła się najbardziej w przypadku trzech euroregionów położonych nad granicą zachodnią: „Nysa”, „Pro Europa Viadrina”, „Szprewa - Nysa - Bóbr”. Realizowano tu transgraniczne przedsięwzięcia gospodarcze w związku z inwestycjami ujętymi w planach zagospodarowania granicy państwowej, współpracę placówek oświatowo-wychowawczych, wymianę kulturalną i sportową. Czwarty zachodni euroregion, „Pomerania”, znajdował się w trakcie kontroli dopiero w fazie organizacji. Istotnym czynnikiem aktywizującym współpracę na tych obszarach był dostęp do środków pomocowych przeznaczonych na współpracę transgraniczną. Podstawowe formy współpracy transgranicznej w euroregionach wschodnich i południowych („Tatry”, „Karpaty”, „Bug”) to nawiązywanie kontaktów organizacyjnych i kulturalnych między społecznościami i administracją lokalną. [Str. 18 i nast.]

² W Polsce weszła w życie 19 czerwca 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

³ Na przełomie maja i czerwca 1997 r. powołany został kolejny euroregion - „Niemen”.

4.. Wydatki ponoszone na współpracę transgraniczną nie stanowią oddzielnej pozycji w budżecie państwa, ani w układach wykonawczych budżetów, zarówno w przypadku wojewodów jak i gmin⁴. Stan ten uniemożliwiał określenie stopnia finansowego zaangażowania państwa we współpracę transgraniczną. Wyniki obecnej kontroli potwierdziły, że problem rozproszenia środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie, modernizację i budowę przejść granicznych nie został rozwiązany. Od roku 1994, Międzyresortowa Komisja do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej próbowała wpłynąć na zmianę ww. zasad finansowania przejść granicznych, m.in. poprzez zainicjowanie nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów z 28 maja 1991 r. w sprawie określenia obowiązków organów obowiązanych do utrzymania przejść granicznych oraz finansowania tych przedsięwzięć a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych*⁵. W objętym kontrolą okresie nadal jednak obowiązywały dotychczasowe regulacje prawne w tej dziedzinie, co oznacza niezrealizowanie jednego z podstawowych wniosków kontroli inwestycji na przejściach granicznych przeprowadzonej przez NIK w 1995 r.⁶ [Str. 33 i nast.]

5.. W toku kontroli działań terenowych organów rządowej administracji ogólnej w ramach koordynowania i finansowania współpracy transgranicznej, stwierdzono utrzymujące się zaniedbania infrastruktury przejść granicznych, opóźnienia prac inwestycyjnych i trudności organizacyjne, szczególnie w województwach wschodnich. W przypadku poddanych kontroli NIK przejść granicznych w Zosinie i Hrebennem w województwie zamojskim oraz terminalu drogowego w Koroszczynie w województwie białkopodlaskim, stwierdzono naruszenia *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*⁷ polegające na: realizacji niewłaściwego trybu zamówienia i zastosowaniu niedopuszczalnych preferencji lokalnych przy wyborze wykonawcy, przedłużaniu terminu wykonania zadania, rozszerzeniu zakresu rzeczowego robót oraz podwyższaniu wartości zadania i wysokości wynagrodzenia wykonawcy. [Str. 34 i nast.]

6.. Z łącznej kwoty środków pomocowych PHARE przyznanych przez Komisję Europejską w wysokości 104 mln ECU, na Polsko-Niemiecką współpracę przygraniczną (programy PL9402 i PL9502), do dnia 30.09.1996 r. wykorzystano 13 %. Oba programy znajdowały się w niezaawansowanej fazie realizacji, czego podstawowymi przyczynami były: czasochłonność procedur wyznaczonych przez Komisję Europejską oraz niewystarczające przygotowanie polskiej administracji (szczególnie lokalnej) do wypełniania ww. procedur. [Str. 37 i nast.]

7.. Kontrolerzy NIK stwierdzili również, że umiejscowiona w Urzędzie Rady Ministrów⁸ jednostka zarządzająca ww. programami PHARE⁹, w sposób niewystarczający nadzorowała wykorzystanie środków pomocowych na współpracę transgraniczną. Odpowiedni nadzór utrudniała w szczególności praktyka nieokreślania terminów rozpoczęcia zadań w umowach

⁴ W latach 1996-1997 jedyną pozycją odnoszącą się bezpośrednio do współpracy transgranicznej była rezerwa celowa na dofinansowanie inwestycji określonych w programie współpracy przygranicznej. Program współpracy przygranicznej (PHARE Crossborder) obejmuje tylko granicę zachodnią, a udział w jego kosztach przez stronę polską jest warunkiem postawionym przez stronę europejską.

⁵ Dz.U. Nr 49 poz. 215

⁶ Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji na przejściach granicznych, (HZ-41000-95) październik 1995 r.

⁷ Dz.U. Nr 76 poz. 344 ze zm.

⁸ Od początku 1997 r. - w związku z reformą centrum gospodarczego Rządu - w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁹ W terminologii PHARE, Jednostka Zarządzająca Programem (PMU - ang. Programme Implementation Unit) oznacza jednostkę realizującą lub implementującą program. W tym przypadku był nią Departament Współpracy Transgranicznej URM

zawieranych przez instytucje realizujące poszczególne kontrakty, co zagrażało m.in. opóźnieniami w uzyskiwaniu środków pomocowych z Unii na rozwój współpracy transgranicznej w Polsce. [Str. 39]

8.. Aktywność organów rządowej administracji centralnej w dziedzinie realizacji zobowiązań podjętych przez Polskę we wspomnianej wyżej *Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, skoncentrowała się na tworzeniu rozwiązań instytucjonalnych na szczeblu międzypaństwowym i międzyrządowym. Tworzenie wspólnych komisji, do których zadań należy koordynacja i stymulowanie współpracy transgranicznej na szczeblu międzyrządowym okazało się procesem czasochłonnym z przyczyn organizacyjnych, często niezależnych od strony polskiej. [Str. 24 i nast.]

9.. Podstawowym problemem był towarzyszący od początku współpracy transgranicznej w Polsce brak odpowiednich rozwiązań organizacyjnych po stronie administracji centralnej, polegających na przede wszystkim wyznaczeniu jednego ośrodka koordynacyjnego o jasno określonych kompetencjach¹⁰. [Str. 28 i nast.]

Już po zakończeniu kontroli, w dniu 13.02.1997 r. weszło w życie *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów*¹¹, które tworzy Komitet Rozwoju Regionalnego. Ma on uczestniczyć m.in. w projektowaniu aktów normatywnych i programów oraz w przygotowaniu analiz i sprawozdań dot. kształtowania i rozwoju współpracy transgranicznej (§ 5 pkt 1 lit. e). Komitet jest z założenia organem doradczym i nie może pełnić roli krajowego koordynatora współpracy transgranicznej.

10.. Nie została określona właściwość poszczególnych organów centralnej administracji rządowej w dziedzinie realizacji zobowiązań przyjętych przez stronę polską w ww. *Konwencji Ramowej*. Sytuację tę częściowo poprawiło wejście w życie, w dniu 1 października 1996 r., *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*. Art. 10 ust. 1 pkt. 7 tej ustawy uprawnia wojewodów do współpracy z właściwymi organizacjami innych państw w dziedzinie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej na zasadach określonych przez Ministra Spraw Zagranicznych. Zasady te zostały określone dopiero po zakończeniu kontroli NIK¹². Administracja centralna nie stworzyła ponadto rozwiązań prawno-organizacyjnych zapewniających samorządowym oraz rządowym władzom lokalnym systematyczny dopływ danych przydatnych we współpracy transgranicznej. [Str. 17 oraz 29 i nast.]

11.. Brak odpowiednich uregulowań prawnych w dziedzinie współpracy transgranicznej utrudniał również praktyczną działalność koordynacyjną Urzędu Rady Ministrów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Powołane w celu koordynacji współpracy transgranicznej komórki organizacyjne MSZ (Wydział Współpracy Transgranicznej) oraz URM (Departament Współpracy Transgranicznej) funkcjonowały w warunkach braku jasnego podziału kompetencji oraz reguł współdziałania w dziedzinie tej współpracy między

¹⁰ Współpraca transgraniczna była równocześnie przedmiotem analiz, m.in. w rządowym „Programie polityki społeczno-gospodarczej do 1994 roku” z 1992 r., „Strategii dla Polski” z 1994 r., opracowaniach Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce oraz Podkomitetu Polityki Regionalnej i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

¹¹ Dz.U. Nr 13 poz. 70.

¹² Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie określenia zasad działania wojewodów w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej weszło w życie w dniu 7 lipca 1997 r. (M.P. Nr 36 poz. 349).

MSZ i URM, a także ich współdziałania z wojewodami i władzami samorządowymi. W trakcie kontroli obu tych jednostek przez NIK, problemy prawne nakładały się na niedociągnięcia natury organizacyjnej. URM i MSZ nie dysponowały odpowiednio udokumentowanymi informacjami dotyczącymi współpracy prowadzonej przez władze lokalne i regionalne. Dotyczyło to m.in. bieżącej informacji o działalności euroregionów, w tym prac nad ich powstawaniem, oraz tekstów większości umów, zawieranych na szczeblu lokalnym z zagranicznymi partnerami współpracy transgranicznej. W ocenie NIK, brak tak podstawowych informacji uniemożliwiał skuteczną realizację zobowiązań przyjętych przez stronę polską w ww. *Konwencji* a także rzeczywiste koordynowanie przez administrację centralną współpracy transgranicznej. [Str. 29 i nast.]

12.. Problemy koordynacyjne występowały również na szczeblu poszczególnych województw. Dotyczyły współdziałania oraz wymiany informacji pomiędzy terenowymi organami rządowej administracji ogólnej, władzami samorządowymi oraz euroregionami. Wśród stwierdzonych przyczyn tego stanu rzeczy dominowało niewystarczające przygotowanie merytoryczne pracowników urzędów wojewódzkich, brak szkoleń dotyczących realizowanych zadań oraz częsta rotacja kadr. [Str. 32 i nast.]

13.. Wobec braku uregulowań określających formy i kierunki działań administracji rządowej wspierających i ułatwiających współpracę transgraniczną prowadzoną przez władze lokalne oraz zapewniających przejrzysty podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami, jednoznaczna ocena tych działań była niemożliwa. W tej sytuacji, przy formułowaniu ocen badanych kwestii, ustalenia uzyskane w toku postępowania kontrolnego wsparte zostały dodatkowo wynikami badań ankietowych¹³. Wskazywano w nich przede wszystkim na następujące problemy ograniczające rozwój współpracy transgranicznej:

- ♦ niewystarczająca drożność systemu przejść granicznych, w szczególności ich liczba i przepustowość oraz niewystarczający w stosunku do rosnących potrzeb stopień rozwoju infrastruktury komunikacyjnej,
- ♦ w przypadku województw wschodnich - niedobór instytucjonalnych zabezpieczeń i ułatwień wymiany handlowej z krajami sąsiedzkimi,
- ♦ w przypadku województw zachodnich - problemy z realizacją złożonych i czasochłonnych procedur związanych z pozyskiwaniem środków z funduszu PHARE,
- ♦ niewystarczający dostęp do informacji dotyczących m.in. polityki zagranicznej Państwa w odniesieniu do współpracy transgranicznej, możliwości potencjalnych partnerów gospodarczych oraz przepisów prawnych obowiązujących w krajach sąsiednich,
- ♦ brak uregulowań, które określałyby kompetencje i zadania wojewodów oraz gmin w sferze kontaktów transgranicznych. [Str. 41 i nast.]

¹³ Ankietowano 14 wojewodów oraz władze 143 polskich gmin przygranicznych i siedmiu euroregionów.

UWAGI I WNIOSKI

Podstawowym warunkiem usprawnienia współpracy transgranicznej realizowanej przez polską administrację rządową i polskie organy samorządowe, jest uregulowanie rządzących tą współpracą zasad, w dwóch podstawowych dziedzinach:

- w dziedzinie rozwiązań prawno-organizacyjnych, która decyduje o podziale uprawnień i obowiązków realizatorów współpracy transgranicznej szczebla centralnego i lokalnego, o sposobie koordynacji ich działań oraz o rodzaju i zakresie działań administracji centralnej wspierających aktywność władz lokalnych;
- w systemie finansów publicznych, które powinny zapewniać przejrzystość sposobu wykorzystywania środków na współpracę transgraniczną, tzn. przede wszystkim środków z budżetu państwa, budżetów gmin oraz środków pomocowych.

Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli koordynowania i finansowania współpracy transgranicznej wskazują na potrzebę wyodrębnienia związanej z tą współpracą problematyki w ustawie, która - zgodnie z art. 172 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁴ - ma określić zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z prawa przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz prawa do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zgodnie bowiem z art. 2 ust 1 *Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, sporządzonej w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r.¹⁵: „Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne”. Strona polska ratyfikując tę *Konwencję* uznała wagę, z jaką współpraca transgraniczna przyczynia się do rozwoju obszarów przygranicznych oraz celowość odmiennego traktowania problemów związanych z tą współpracą. Dotychczasowy brak określenia w prawie polskim zasad prowadzenia współpracy transgranicznej przez wspólnoty i władze terytorialne, zdaniem NIK, stanowił istotne utrudnienie w jej praktycznej realizacji.

Jako że termin „wspólnoty i władze terytorialne” w rozumieniu *Konwencji Madryckiej* obejmuje także terenowe organy rządowej administracji ogólnej, ich udział we współpracy transgranicznej powinien również zostać uregulowany. Ponadto, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, udział administracji rządowej we współpracy transgranicznej powinien odbywać się w zgodzie z zasadami sformułowanymi w odniesieniu do całej polityki regionalnej Rządu w *Rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie polityki regionalnej państwa*¹⁶. Oznacza to konieczność podjęcia w skali całej administracji rządowej działań na rzecz:

1. Sprecyzowania kompetencji poszczególnych jej organów w dziedzinie współpracy transgranicznej, szczególnie w odniesieniu do zobowiązań przyjętych przez Polskę w *Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*.

¹⁴ Dz.U. Nr 78 poz. 483.

¹⁵ W Polsce weszła w życie 19 czerwca 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 287, poz. 288).

¹⁶ M.P. z 1996 Nr. 25 poz. 258

-
2. Ustalenie szczegółowych zasad wspierania i ułatwiania przez właściwe organy centralne działań prowadzonych w ramach współpracy transgranicznej przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej. Zasady te powinny umożliwiać dokładny podział zadań i przypisanie odpowiedzialności za ich wykonanie, co wymaga:
 - a) identyfikacji potrzeb informacyjnych administracji terenowej i władz samorządowych uczestniczących we współpracy transgranicznej oraz ustanowienia reguł systematycznej i pełnej wymiany odpowiednich informacji,
 - b) pozyskiwania za pośrednictwem placówek zagranicznych pozostających w dyspozycji Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Gospodarki (biura radców handlowych) informacji przydatnych dla rozwoju współpracy transgranicznej.
 3. Poprawa stopnia wykorzystywania środków pomocowych w ramach programów PHARE wspierających współpracę transgraniczną, wymaga:
 - a) wypracowania sprawniejszego systemu współfinansowania z budżetu państwa projektów PHARE związanych ze współpracą transgraniczną,
 - b) efektywniejszego nadzoru ze strony administracji centralnej nad prawidłowością i celowością poszczególnych kontraktów w ramach ww. projektów.
 4. Podjęcie rozwiązań organizacyjnych i prawnych, umożliwiających skuteczne współfinansowanie przedsięwzięć w dziedzinie współpracy transgranicznej ze środków pochodzących z różnych źródeł oraz regularnego monitoringu i ewaluacji zastosowanych instrumentów rozwoju i efektów uruchomionych środków.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK, kierownikom jednostek kontrolowanych zostało przekazanych 25 wystąpień pokontrolnych, które zawierały szczegółowe wnioski w sprawach objętych kontrolą koordynowania i finansowania współpracy transgranicznej. W przypadku administracji rządowej najistotniejsze wnioski objęły:

- podjęcie przez MSZ i MSWiA działań mających na celu ustalenie szczegółowych zasad współdziałania tych organów z podmiotami uczestniczącymi we współpracy transgranicznej, umożliwiających dokładny podział zadań i przypisanie odpowiedzialności za ich wykonanie;
- identyfikację potrzeb informacyjnych administracji terenowej i władz samorządowych uczestniczących we współpracy transgranicznej oraz ustanowienie reguł systematycznej i pełnej wymiany odpowiednich informacji w zakresie właściwości tych organów;
- zapewnienie odpowiedniego dokumentowania działalności MSZ w dziedzinie współpracy transgranicznej, umożliwiającego jej precyzyjną ocenę i ułatwiającego jej konsekwentne prowadzenie;
- przyspieszenie przez MSWiA prac zmierzających do nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1991 r. w sprawie określenia obowiązków organów obowiązanych do utrzymania przejść granicznych oraz finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia*

organów obowiązanych do osadzania i utrzymania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych¹⁷;

- usprawnienia organizacyjne zapewniające pełne i prawidłowe wykorzystanie środków pomocowych UE w ramach programów współpracy transgranicznej PHARE realizowanych obecnie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- egzekwowanie od radców handlowych, których biura należą obecnie do resortu gospodarki¹⁸, materiałów analitycznych i ocen dotyczących roli ważniejszych regionów gospodarczych dla rozwoju współpracy gospodarczej i handlu z Polską;
- o prowadzenie przez Departament Promocji MWGzZ¹⁹ kompleksowego rozliczenia merytorycznego przedsięwzięć promocyjnych realizowanych przez biura radców handlowych w ramach przydzielonych środków budżetowych.

Do skontrolowanych wojewodów zwracano się m.in. z wnioskami o:

1. aktywizację gospodarczą pogranicza poprzez:
 - a) wznowienie współpracy z przygranicznymi gminami oraz samorządami gospodarczymi,
 - b) wzajemną promocję podmiotów gospodarczych,
 - c) tworzenie instytucji aktywizujących współpracę transgraniczną.
2. ujęcie w przygotowywanej strategii rozwoju województwa zadań wynikających z rządowych programów współpracy transgranicznej oraz zawartych umów i porozumień międzynarodowych i międzyregionalnych,
3. uzupełnienie zakresów czynności poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk służbowych Urzędu Wojewódzkiego o zadania wynikające z umów międzynarodowych i porozumień transgranicznych,
4. aktywizacji współpracy z MSZ i MWGzZ (MG) np. w dziedzinie:
 - a) szerszego korzystania z pomocy biur radców handlowych przy promocji regionu,
 - b) szkoleń pracowników zajmujących się tematyką współpracy transgranicznej,
 - c) pozyskania nowych możliwości współpracy transgranicznej, w różnych dziedzinach z różnymi krajami.
5. informowanie samorządów o możliwościach w dziedzinie współpracy transgranicznej, wynikających z umów i porozumień podpisanych przez wojewodę.

¹⁷ Dz.U. Nr 49 poz. 215

¹⁸ Na mocy art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej* (Dz.U. Nr 106 poz. 497), zadania i kompetencje Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą przejął od 1.01.1997 r. w ww. dziedzinach Minister Gospodarki.

¹⁹ Obecnie Biuro Promocji Gospodarczej Ministerstwa Gospodarki.

II. Część szczegółowa

ZNACZENIE REGIONÓW W EUROPIE

Rada Europy W 1961 r. Komitet Ministrów Rady Europy²⁰ zdecydował o utworzeniu Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych. W ten sposób rozpoczęte zostały przez Radę Europy prace nad urzeczywistnianiem zasady subsydiarności. Zasada ta oznacza, że wszystkie decyzje władcze dotyczące obywateli i wiążące się z ich środowiskiem społecznym „(...)powinny być podejmowane na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych tymże obywatelom, zaś decyzje na szczeblach wyższych winny być podejmowane tylko tam, gdzie jest to bardziej efektywne oraz wykracza poza możliwości struktur niższego szczebla(...)”²¹. Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych (od 1975 r. zwana Stałą Konferencją) stanowi, obok wspomnianego już Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego, „trzeci filar” Rady Europy.

Unia Europejska Traktat Rzymski nie przewidywał prowadzenia wspólnej polityki regionalnej. Czynnikiem, który przyczynił się do podjęcia przez Wspólnoty Europejskie aktywnej polityki w tej dziedzinie było przyjęcie do Wspólnego Rynku w 1973 r. Wielkiej Brytanii. Fakt ten przesądził o utworzeniu głównego instrumentu finansowego polityki regionalnej jakim jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Równoległe z tym Funduszem, przy Radzie i Komisji Europejskiej, powołany został Komitet Polityki Regionalnej. Prawdziwy przełom w regionalnej polityce wspólnotowej przyniosła reforma Funduszy Strukturalnych podjęta w następstwie Jednolitego Aktu Europejskiego. Jej doniosłość polegała nie tylko na podwojeniu środków funduszy (z 7,2 mld ECU w roku 1987 do 14,5 mld ECU w roku 1993), ale przede wszystkim na traktatowym usankcjonowaniu polityki regionalnej - do Traktatu Rzymskiego jako nowy Tytuł V wprowadzono „spójność gospodarczą i społeczną”. Traktat z Maastricht²² powołał do życia nowy organ konsultacyjny Wspólnoty w postaci Komitetu Regionów, złożonego z 222 reprezentantów poszczególnych regionów Europy.

Europejska polityka regionalna obejmuje obecnie trzy główne sfery działań:

- a) zarządzanie funduszami strukturalnymi zgodnie z ideą wzmacniania spójności społeczno-gospodarczej,
- b) koordynowanie polityk regionalnych państw członkowskich,
- c) uwzględnianie w innych wspólnotowych politykach i instrumentach finansowych zróżnicowań w poziomie rozwoju regionalnego.

²⁰ Statut Rady Europy został podpisany przez ministrów spraw zagranicznych dziesięciu państw europejskich w Londynie 4 maja 1949 r., a wszedł w życie 3 sierpnia 1949 r. Przed rokiem 1989 Rada Europy liczyła 23 państwa. Natomiast po przyjęciu do swojego składu państw Europy Środkowo-Wschodniej organizacja ta liczy 32 członków. Polska stała się pełnoprawnym członkiem Rady Europy w dniu 26 listopada 1991 r.

²¹ Subsidiarność. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996 r.

²² Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie 1 listopada 1993 r., zreformował dotychczasowy porządek prawny Wspólnot Europejskich. Na jego podstawie utworzono Unię Europejską w oparciu o Wspólnoty Europejskie, rozszerzając ich kompetencje na sferę polityki i wprowadzając nowe formy współpracy.

Zasady wspólnotowej polityki regionalnej sformułowane zostały w wyniku pierwszej reformy funduszy strukturalnych w roku 1988, w pięciu regulaminach Rady Wspólnot Europejskich. Regulaminy te zmodyfikowano następnie w 1993 r. dołączając sześć kolejnych, dotyczących nowego instrumentu polityki strukturalnej, jakim jest Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa²³.

O roli przyznawanej przez Unię Europejską regionom świadczy struktura jej wydatków budżetowych²⁴. Fundusze umożliwiające regionom UE rozległe korzystanie ze środków programów restrukturyzacyjnych obejmują jedną trzecią rocznego budżetu Unii, wynoszącego ok. 80 mld ECU. W latach 1993-99, za pośrednictwem ww. funduszy, na te cele przeznaczonych zostanie blisko 190 mld ECU. Obecnie w Brukseli znajduje się około stu biur reprezentujących poszczególne regiony Europy, uczestniczące aktywnie w debacie nad ich rozdysponowaniem.

Z przytoczonych wyżej faktów wynika, że dla sprostania wymaganiom europejskiej polityki regionalnej istotne znaczenie będzie miała zdolność absorpcji i efektywnego wykorzystania środków pomocowych. Po wprowadzeniu wspólnego rynku w UE, w ramach Funduszy Strukturalnych powstał program INTERREG II, mający wspierać współpracę regionów przygranicznych. Program ten na lata 1994-99 dysponuje budżetem w wysokości 2,4 mld ECU na edukację, ochronę środowiska, turystykę, źródła energii, komunikację i transport, a także zwalczanie przemytu narkotyków²⁵.

W 1994 r. Parlament Europejski postanowił, że 150 mln ECU z programu PHARE należy przeznaczyć dla państw Europy Środkowej na współfinansowanie przedsięwzięć inicjowanych przez INTERREG II. Zakłada się, że doświadczenie zdobyte przez kraje stowarzyszone z Unią, w tym Polskę, w dziedzinie wykorzystania tych środków, będzie miało duże znaczenie po uzyskaniu członkostwa w UE przy korzystaniu przez te kraje z pieniędzy udostępnianych w ramach Funduszy Strukturalnych m.in. na:

- ♦ wspieranie rozwoju i przystosowania strukturalnego mniej rozwiniętych regionów,
- ♦ udzielanie pomocy regionom i obszarom przygranicznym, poważnie dotkniętym skutkami upadku przemysłu.

²³ Podstawowe akty prawne regulujące zasady europejskiej polityki strukturalnej uchwalone przez Radę Wspólnot w dniu 20 lipca 1993 r. opublikowane są w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich z dnia 31 lipca 1993 r. Nr L193/1-47.

²⁴ Dane dotyczące wydatków budżetowych UE na wspieranie rozwoju regionów pochodzą z artykułu *Bruksela docenia siłę regionów Europy*, publikacja Komisji Europejskiej: *Dialog Europejski. Magazyn na rzecz integracji europejskiej*. Nr 4, lipiec/sierpień 1996 r.

²⁵ Community Structural Funds „Guide to the Community Initiatives 1994-99” - European Commission.

PRAWNE UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Idea autonomii lokalnej znalazła się w systemie prawa międzynarodowego dzięki Radzie Europy, a dokładniej dzięki:

- ♦ *Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, sporządzonej w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r.²⁶
- ♦ *Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r.²⁷

W myśl *Konwencji Ramowej*, za WSPÓŁPRACĘ TRANSGRANICZNĄ uważa się każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń, w tym pomiędzy rządami (art. 2 ust.1). Pojęcie WSPÓLNOTY I WŁADZE TERYTORIALNE *Konwencja* definiuje jako jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne (art. 2 ust. 2).

W przypadku Polski, podstawowe znaczenie dla prawnego unormowania współpracy transgranicznej miało przystąpienie naszego kraju, jako pierwszego spośród państw Europy środkowo-wschodniej, do ww. *Europejskiej Konwencji Ramowej*. Konwencja ta zwana „Madrycką”, w Polsce weszła w życie 19 czerwca 1993 r. Wcześniej, 19 marca 1993 r., Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy został złożony dokument ratyfikacyjny Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji²⁸. Zawarte w niej normy były następnie transponowane do umów o współpracy transgranicznej Polski z krajami sąsiedzkimi, zawartymi w latach 1991-95.

Zgodnie z preambułą *Konwencji*, **współpraca transgraniczna dotyczy obszarów przygranicznych, a jej przedmiotem jest „rozwój regionów, miast i wsi,**

ochrona środowiska, poprawa infrastruktury publicznej oraz usług dla ludności, a także wzajemna pomoc w razie nieszczęść i katastrof”.

Strona polska, podobnie jak państwa członkowskie Rady Europy które podpisały Konwencję o współpracy transgranicznej, zobowiązała się m.in.:

- ♦ **wspierać przedsięwzięcia wspólnot i władz terytorialnych** prowadzone w ramach tej współpracy i w ten sposób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych (art. 3 ust.1),
- ♦ poczynić wysiłki na rzecz **rozwiązania wszelkich problemów natury prawnej, administracyjnej lub technicznej**, które mogłyby zakłócić rozwój i pomyślną realizację współpracy transgranicznej i - jeśli to konieczne - poczynić stosowne uzgodnienia z jedną lub wieloma Umawiającymi się Stronami, których sprawa ta dotyczy (art. 4),
- ♦ troszczyć się o to, aby odnośne **wspólnoty i władze terytorialne zostały poinformowane o sposobach działania, pozostających w ich dyspozycji**, w oparciu o niniejszą Konwencję (art. 7).

²⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

²⁷ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607

²⁸ Oświadczenie rządowe z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzonej w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 288).

Zasady współpracy społeczności lokalnych, w tym ich współpracy międzynarodowej, zostały określone w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.²⁹ W artykule 10 tej Karty zagwarantowano prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się, w szczególności zaś do:

- współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się z nimi - w granicach określonych prawem oraz w ramach wykonywania swoich uprawnień- w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania;
- przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych;
- współpracy ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem.

Ponadto, dotyczący turystyki art. 88 Układu stowarzyszeniowego³⁰ między Polską i Wspólnotami Europejskimi, stanowi że strony będą intensyfikować i rozwijać wzajemną współpracę, m.in. poprzez: „badania możliwości wspólnych działań, takich jak realizacja przedsięwzięć o charakterze transgranicznym, współpracy miast bliźniaczych i innych”. Art. 89 tego Układu, dotyczący małych i średnich przedsiębiorstw, zobowiązuje strony m.in. do: „tworzenia prawnych, administracyjnych, technicznych, podatkowych i finansowych warunków do zakładania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla współpracy o charakterze transgranicznym”.

Uzgodnienia dotyczące współpracy RP ze wszystkimi krajami ościennymi, zostały zawarte w następujących traktatach:

- *Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, zawarty między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec z dnia 17 czerwca 1991 r.*³¹
- *Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy z dnia 6 października 1991 r.*³², obowiązującego Republiki Czeską i Słowacką na zasadzie sukcesji.
- *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z dnia 18 maja 1992 r.*³³
- *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z dnia 22 maja 1992 r.*³⁴

²⁹ Dz. U. z dnia 25 listopada 1994 r.

³⁰ *Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami i ich Państwami członkowskimi z drugiej strony, zawarty w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.* (załącznik do Dz.U. z 1994 r. Nr 11 poz. 38) i *Oświadczenie rządowe z dnia 23 grudnia 1993 r. w sprawie wejścia w życie - od dnia 1 lutego 1994 r. - Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami i ich Państwami członkowskimi z drugiej strony* (Dz.U. Nr 11, poz. 39)

³¹ Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.

³² Dz.U. z 1992 r. Nr 59, poz. 296.

³³ Dz.U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573.

³⁴ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 291.

- *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* z dnia 23 czerwca 1992 r.³⁵
- *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy* z dnia 26 kwietnia 1994 r.³⁶

Opierając się na postanowieniach ww. traktatów oraz Konwencji Madryckiej Polska zawarła następujące umowy i porozumienia o współpracy transgranicznej z państwami ościennymi:

- *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej* z 24 kwietnia 1992 r.³⁷
- *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR* z 22 maja 1992 r.³⁸, które weszło w życie 22 października 1992 r.
- *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej* z 22 maja 1992 r.³⁹ zatwierdzona przez Radę Ministrów 14 listopada 1992 r. Umowa ta weszła w życie 7 grudnia 1992 r., po wymianie not zainteresowanych krajów.
- *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej*⁴⁰ podpisane w dniu 24 maja 1993 r., weszło w życie 27 października 1993 r.
- *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej*⁴¹. Podpisane 8 września 1994 r. w Warszawie, weszło w życie 5 stycznia 1995 r.
- *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej*⁴² zostało podpisane w dniu 18 sierpnia 1994 r. i weszło w życie 19 stycznia 1995 r.
- *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Republiką Litewską o współpracy transgranicznej*⁴³ podpisano 16 września 1995 r., a weszła w życie 14 lutego 1996 r.

³⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527.

³⁶ Dz.U. z 1995 r. Nr 15, poz. 71.

³⁷ Uchwała Nr 88/92 Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1992 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej (niepublikowana).

³⁸ Uchwała Nr 98/92 Rady Ministrów z dnia 4 września 1992 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej (niepublikowana).

³⁹ Uchwał Nr 136/92 (niepublikowaną)

⁴⁰ Uchwała Nr 57/93 Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1993 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej (niepublikowana).

⁴¹ Uchwała Nr 106/94 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1994 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej (niepublikowana).

⁴² Uchwała Nr 107/94 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1994 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej (niepublikowana).

⁴³ Uchwała Nr 31/96 Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie zatwierdzenia Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Republiką Litewską o współpracy transgranicznej. (niepublikowana).

Z dniem 1 października 1996 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁴⁴, która na mocy art. 1 pkt 8 zmieniła art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁴⁵. W dodanym do niego pkt. 7 rozszerzone zostały kompetencje wojewodów jako przedstawicieli rządu, o współpracę „... z właściwymi organami innych państw w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej na zasadach określonych przez Ministra Spraw Zagranicznych ...”.

Minister SZ określił ww. zasady już po zakończeniu kontroli NIK⁴⁶, wskazując Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako organ, który obok MSZ powinien być informowany przez wojewodów o działaniach w dziedzinie współpracy transgranicznej.

Do czasu zakończenia kontroli, obowiązujące przepisy nie precyzowały:

- zasad współpracy jednostek samorządu terytorialnego z właściwymi organami innych państw w dziedzinie współpracy transgranicznej;
- właściwości poszczególnych organów centralnej administracji rządowej dotyczących realizacji zobowiązań przyjętych przez stronę polską w ww. *Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁷, w Rozdziale VII, poświęconym samorządowi terytorialnemu, art. 172, ust. 2 stanowi: „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Zgodnie z ust. 3, zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z powyższego prawa, ma określić ustawa.

⁴⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 498.

⁴⁵ Dz.U. Nr 21 poz. 123, z 1991 r. Nr 75 poz. 328 i z 1995 r. Nr 74 poz. 368.

⁴⁶ Już po zakończeniu kontroli NIK wydane zostało *Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie określenia zasad działania wojewodów w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej*, które weszło w życie 7 lipca 1997 r. (M.P. Nr 36 poz. 349).

⁴⁷ Dz.U. Nr 78 poz. 483.

WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI

Formy współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna, w rozumieniu *Konwencji madryckiej*, jest realizowana poprzez wspólnie podjęte działania mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi⁴⁸. Według danych zebranych przez NIK w polskich województwach przygranicznych, tamtejsze wspólnoty i władze terytorialne zawarły nie mniej niż 131 umów i porozumień ze swoimi partnerami z państw ościennych, z tego 67 przez władze lokalne województw zachodnich⁴⁹.

Istotne różnice występują w formach współpracy transgranicznej realizowanej na zachodnich obszarach Polski oraz na jej wschodzie i południu. W przypadku województw zachodnich dominowały przedsięwzięcia inwestycyjne.

Przykładowo, w latach 1994-1996, na terenie woj. gorzowskiego wybudowano przejście graniczne Kostrzyn-Kietz oraz terminal towarowych odpraw celnych Świecko II. W latach 1993-1996 na terenie województwa szczecińskiego otwarto 6 nowych przejść granicznych sfinansowanych przy pomocy środków PHARE (dwa drogowe, trzy dla małego ruchu granicznego i jedno morskie). W roku 1994, w Świnoujściu podjęto budowę oczyszczalni ścieków dla tego miasta oraz Niemieckiego Związku Zaopatrzenia w Wodę i Usuwania Ścieków Wyspy Uznam.

W przypadku województw wschodnich i południowych zdecydowanie przeważały działania związane z nawiązywaniem i rozwijaniem kontaktów organizacyjnych i personalnych.

Przykładem typowych form tej współpracy były tu m.in.:

- zorganizowane w czerwcu roku 1995 Dni Kultury Słowackiej w Nowym Targu, Rabce i Zakopanem;
- organizowane od roku 1991 r. w Białej Podlaskiej targi Pogranicza „Wschód-Zachód” a w Brześciu Targi Biznes-Kontakt;
- zorganizowane zostały przygraniczne Oddziały Izby Przemysłowo-Handlowej Białorusi oraz Białkopodlaskiej Izby Gospodarczej;
- spotkanie przedstawicieli przemysłu hutniczego, górniczego, maszynowego i środowisk bankowych województwa katowickiego z odpowiednikami strony czeskiej, na imprezie targowej Silesia '96 w Ostrawie, w 1996 r.

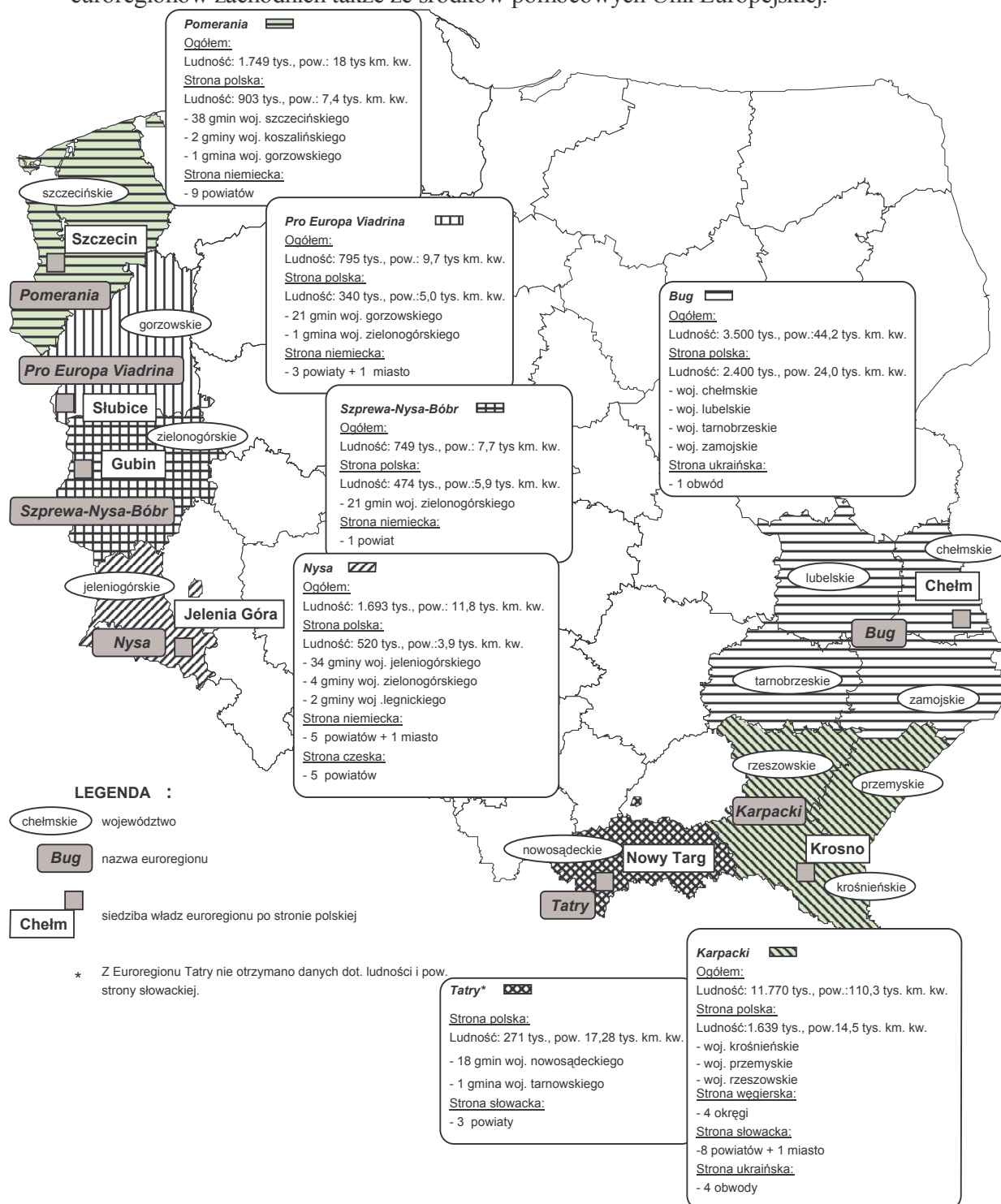
Współpraca w ramach euroregionów

Nazwą **euroregion**, przyjętą obecnie w całej Europie, określane są dobrowolne związki wspólnot i władz terytorialnych różnych państw. Euroregiony nie stanowią odrębnej struktury ponadpaństwowej, a wszelkie działania podejmowane w ich ramach opierają się na prawach krajowych stron uczestniczących w danym euroregionie. Celem członków euroregionów jest działanie na rzecz zbliżenia społeczności zamieszkujących obszary przygraniczne oraz poprawy warunków ich życia i gospodarowania, w tym również działania przekraczające granice. Są one realizowane m.in. w takich dziedzinach jak: wymiana kulturalna i naukowa, rozwój miast i regionów, transport, komunikacja, ochrona środowiska. Członkowie

⁴⁸ Definicja na str. 14.

⁴⁹ Wyniki ankiet zostały omówione na str. 42 i nast.

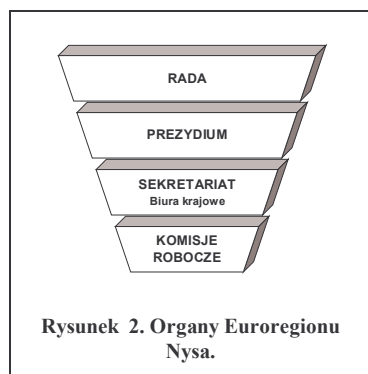
euromiejscowości w równy sposób partycypują w kosztach ich funkcjonowania. Środki na ten cel pochodzą przede wszystkim ze składek uzyskiwanych z budżetów gmin wchodzących w skład euromiejscowości oraz z zewnętrznych źródeł, tj. darowizn, a w przypadku polskich euromiejscowości zachodnich także ze środków pomocowych Unii Europejskiej.



Rysunek 1. Zasięg euromiejscowości działających na terenie polskich województw.

Na dzień zakończenia kontroli NIK, euromiejscowości w Polsce funkcjonowały na obszarze dziewięciu z osiemnastu województw granicznych, w tym na obszarze wszystkich województw zachodnich. Instytucja euromiejscowości cieszy się poparciem Unii Europejskiej i traktowana jest przez nią jako istotny element w procesie integracji europejskiej. Do końca

1996 r. w Polsce poparcie to koncentrowało się na euroregionach zachodnich i wyrażało się w pomocy finansowej Unii Europejskiej z programu PHARE. Podstawową rolę w tworzeniu i funkcjonowaniu euroregionów odgrywają jednostki samorządu terytorialnego, a w warunkach polskich przede wszystkim ich związki. Obecnie w Polsce funkcjonuje siedem euroregionów.⁵⁰



Nysa

Najstarszy euroregion w Polsce. Powołany do życia 21 grudnia 1991 r., podczas I Posiedzenia Rady Euroregionu, na którym uchwalono podstawowe dokumenty założycielskie⁵¹. Euroregion swoim zasięgiem obejmuje przygraniczne tereny Polski, Czech i Niemiec. 40 polskich gmin wchodzących w skład Euroregionu zrzeszonych jest w Stowarzyszeniu Gmin Polskich Euroregionu Nysa.

Budżet Euroregionu w roku 1996 dysponował łączną kwotą ok. 1 330 tys. zł (na tę sumę złożyły się przychody: strony polskiej w wysokości 232 tys. zł, strony czeskiej 128 tys. zł, i niemieckiej wynoszące 970 tys. zł), w tym ze składek Euroregion uzyskał w 1996 r. łącznie 1 033 tys. zł (z tego składki strony polskiej wyniosły 109 tys. zł, strony czeskiej 128 tys. zł, strony niemieckiej 796 tys. zł).

Według ustaleń NIK, w ramach Euroregionu podejmowane były działania wspierające w głównej mierze odnowę i ochronę środowiska, inwestycje i programy gospodarcze, kulturę, naukę oraz oświatę, a także rozwój komunikacji osobowej, turystyki i wymianę młodzieży.

Euroregion inicjował i patronował takim działaniom z dziedziny ochrony środowiska, jak: modernizacja Elektrowni Turów, akcja „Czysta Nysa”, program „Czarny Trójkąt”, współpraca polskich i niemieckich leśników odnośnie zwalczania skutków klęsk ekologicznych lasów sudeckich. Euroregion uzyskał status Jednostki Centralnej Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży, co pozwala na uzyskiwanie środków finansowych przeznaczonych na projekty adresowane do młodzieży. Innym przykładem aktywności Euroregionu są jego inicjatywy dotyczące utworzenia przejść turystycznych w Sudetach. Spowodowało to włączenie tego tematu do rozmów międzyrządowych. Według władz Euroregionu postęp prac zmierzających do utworzenia przejść tego typu jest jednak niezadowolający.

Mimo ogólnie pozytywnej oceny przez NIK działalności Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej, należy zaznaczyć, że w świetle badań ankietowych NIK⁵² nie zawsze ta działalność była widoczna z pozycji przynależnych do Euroregionu gmin polskich. Przeprowadzone badania ankietowe w 27 z 40 wchodzących w jego skład gmin wykazały, że 10 z nich nie dostrzegało jakichkolwiek pozytywnych działań Euroregionu. Siedem z badanych gmin uznawało, że nie mają wpływu na decyzje dotyczące współpracy transgranicznej w Euroregionie Nysa, natomiast 20 samodzielnie prowadziło współpracę z obszarami przygranicznymi Niemiec oraz Czech.

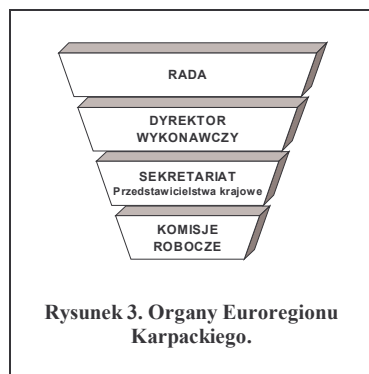
Zarówno gminy jak i władze euroregionu wskazywały w trakcie kontroli oraz w ankietach NIK na brak szkoleń i informacji dotyczących zagadnień historyczno-politycznych, struktur i kompetencji administracji rządowej i samorządowej po drugiej stronie granicy oraz

⁵⁰ Wszystkie z zaprezentowanych euroregionów zostały poddane badaniom ankietowym, a w euroregionach: Pomerania, Szprewa - Nysa - Bóbr i Nysa przeprowadzono kontrole.

⁵¹ Uchwały 4/1/91 o podjęciu ponadgranicznej współpracy międzygminnej w ramach euroregionu oraz 5/1/91 o wyborze nazwy. Wcześniej w maju 1991 przyjęto „Memorandum” stanowiące ogólną deklarację woli rozwinięcia współpracy transgranicznej, w tym nadania jej formuły euroregionu.

⁵² Patrz rozdział str. 3.

bieżących celów i priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Z ustaleń kontroli Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa, wynika, że nawet pracownicy Stowarzyszenia zajmujący się współpracą transgraniczną nie przeszli szkoleń dotyczących tej współpracy. W wyjaśnieniach wskazano, że główną przeszkodą w ich przeprowadzeniu był brak kompleksowych ofert szkoleń dotyczących tej dziedziny.



Karpacki

Powołany został do życia w lutym 1993 r. na mocy porozumienia o utworzeniu Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki podpisanego przez przedstawicieli władz regionalnych. Swoim zasięgiem objął przygraniczne tereny Węgier, Ukrainy, Słowacji i Polski (woj. krośnieńskie, przemyskie, rzeszowskie). Inicjatywy działań, w odróżnieniu od Euroregionu Nysa, podejmowane tu są na poziomie wojewodów i wojewódzkich sejmików samorządowych, a nie na poziomie gmin lub ich związków. Główną przesłanką utworzenia Euroregionu Karpackiego było organizowanie

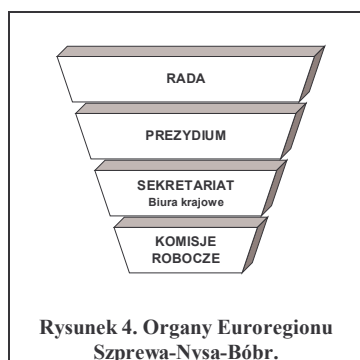
współpracy gospodarczej, naukowej, kulturalnej oświatowej i sportowej. Poza tym, jednym z priorytetów Euroregionu jest rozbudowa i modernizacja przejść granicznych. Praktycznym efektem jego dotychczasowej działalności jest powstanie Funduszu Rozwoju Euroregionu Karpackiego, który wspiera finansowo różne drobne projekty podejmowane na obszarze tego Euroregionu.

W 1996 r. Euroregion Karpacki dysponował łącznie kwotą 453,8 tys. zł, w tym strona polska 71,3 tys. zł z czego składki wpłacane przez polskie województwa stanowiły ponad 96 % (68,8 tys. zł). Wielkość środków finansowych całego Euroregionu na jednego mieszkańca jego terytorium (ponad 11,8 mln osób) wynosiła 4 grosze, tzn. ponad pięciokrotnie mniej niż w pozostałych euroregionach południowych i zachodnich. Powyższa sytuacja oraz fakt, że Euroregion do sierpnia 1995 r. nie posiadał własnych środków finansowych, w znacznej mierze ograniczały jego działalność. Komisje Robocze stron wchodzących w skład Euroregionu rozpoczęły swoją działalność dopiero w I kwartale 1996 r., a do końca 1996 r. nie opracowano wspólnej koncepcji rozwoju regionalnego.

Zasadniczym problemem w rozwoju współpracy transgranicznej w Euroregionie Karpackim, była niewielka aktywność samorządu lokalnego, głównego podmiotu tej współpracy. Z 44 gmin województwa krośnieńskiego, wchodzących w skład Euroregionu, tylko osiem aktywnie zaangażowało się w tę współpracę.⁵³ Niewątpliwy wpływ na ten fakt wywierały różnice w funkcjonowaniu samorządów w państwach, których terytoria przygraniczne wchodzą w skład Euroregionu.

Rozmiary Euroregionu i skomplikowana struktura (cztery strony narodowe) powodowała, że duża część prac organów Euroregionu koncentrowała się na rozwiązywaniu i porządkowaniu problemów natury organizacyjno-prawnej. Nakładały się na to również problemy polityczne występujące w stosunkach bilateralnych pomiędzy poszczególnymi uczestnikami współpracy.

⁵³ Według ankiety NIK wypełnionej przez Urząd Wojewódzki w Krośnie.



Szprewa-Nysa-Bóbr

Euroregion powołany do życia w dniu 21 września 1993 r.⁵⁴. Swoim zasięgiem obejmuje przygraniczne tereny Polski i RFN. Po stronie polskiej w jego skład weszło 38 gmin zrzeszonych w Stowarzyszeniu Gmin Rzeczypospolitej Polskiej Euroregion Szprewa-Nysa-Bóbr.

W 1996 r. Euroregion dysponował kwotą ok. 438,7 tys. zł, w tym ze składek pochodziło 204,9 tys. zł. Ze strony polskiej na tę ogólną kwotę złożyły się środki w wysokości 312,3 tys. zł, w tym ze składek uzyskano 78,5 tys. zł.

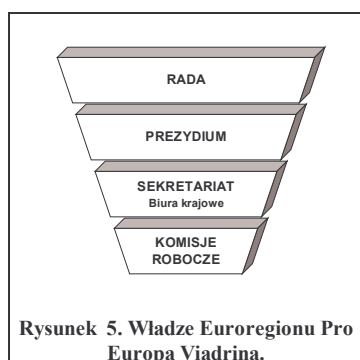
Dominującymi obszarami współpracy są: wspólne zarządzanie i gospodarka komunalna w miastach granicznych, organizacja szkół dwujęzycznych, wspólne uzgadnianie planów przestrzennego zagospodarowania, rozbudowa przejść granicznych, ochrona środowiska. Euroregion jest również aktywny w inicjowaniu i patronowaniu różnym przedsięwzięciom z dziedziny kultury, sportu i rekreacji.

Jednym z przykładów ilustrujących ww. formy realizowanej w regionie współpracy było podpisanie w dniu 12.04.1995 r. umowy o budowie wspólnej polsko-niemieckiej oczyszczalni ścieków w Gubinie o łącznej wartości 19,6 mln marek niemieckich. Podobnie jak Euroregion Nysa, Euroregion Szprewa-Nysa-Bóbr jest Jednostką Centralną Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży.

Euroregion ten jest ponadto inicjatorem dwóch dużych projektów, które miały być finansowane ze środków PHARE na rozwój współpracy transgranicznej: budowy ścieżek rowerowych o łącznej długości 190 km, przebiegających przez teren 15 gmin województwa zielonogórskiego oraz projektu EUROLAS - ochrony przeciwpożarowej lasów przygranicznych, zarówno po polskiej jak i niemieckiej stronie granicy. Na realizację tych projektów przewidziano ze środków PHARE odpowiednio 250 tys. i 300 tys. ECU. Środki te do końca 1996 nie zostały uruchomione gdyż umowa finansowa z Niemcami dot. wykorzystania środków PHARE na 1996 r. nie była jeszcze podpisana.

Z przeprowadzonej przez NIK ankiety wśród gmin województwa jeleniogórskiego, która objęła 10 gmin wchodzących w skład Euroregionu wynika, że 5 z nich nie dostrzegało efektów działalności Euroregionu Szprewa-Nysa-Bóbr, a 5 pozostałych wiązało je jedynie z dostępem do funduszy PHARE.

Pro Europa Viadrina



Euroregion powołany do życia 21 grudnia 1993 r.⁵⁵ Swoim zasięgiem obejmuje przygraniczne tereny Polski i RFN. Po stronie polskiej w jego skład wchodzi jednostki samorządu terytorialnego zrzeszone w Stowarzyszeniu Gmin Lubuskich „Pogranicze” oraz Związku Gmin Gorzowskich (łącznie 24 gminy).

Z danych dotyczących środków finansowych jakimi Euroregion dysponował w 1996 r. uzyskano jedynie wielkość budżetu strony polskiej (28 tys. zł.)

Wzmocnienie potencjału gospodarczego i zmniejszenie bezrobocia poprzez rozwój kooperacji ekonomicznej, rozszerzenie współpracy w dziedzinie kultury i nauki, wymiana młodzieży, sanacja ekologiczna, rozwój komunikacji osobowej i

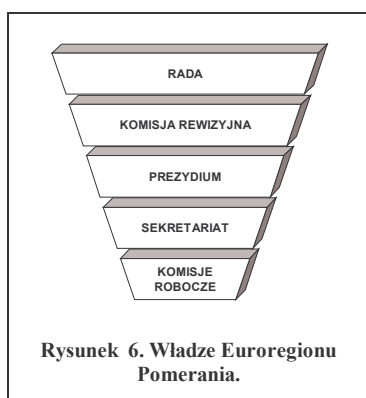
⁵⁴ Umowa o utworzeniu Euroregionu „Szprewa-Nysa-Bóbr” zawarta między Stowarzyszeniem Gmin Rzeczypospolitej Polskiej Euroregion „Szprewa-Nysa-Bóbr” a Stowarzyszeniem Euroregion „Szprewa-Nysa-Bóbr” w Gubinie.

⁵⁵ Umowa o utworzeniu Euroregionu „Pro Europa Viadrina” zawarta pomiędzy Stowarzyszeniem Gmin Lubuskich „Pogranicze” i Związkiem Gmin Gorzowskich ze strony polskiej oraz stowarzyszeniem „Środkowa Odra” ze strony niemieckiej.

turystyki - to główne cele działalności Euroregionu. Dla realizacji tych celów Euroregion korzysta przede wszystkim ze środków PHARE, przeznaczając je np. na budowę Collegium Polonicum w Słubicach. Wartość wszystkich dotychczas zgłoszonych projektów do realizacji w ramach programu PHARE na 1995 i 1996 wynosi 700 tys. ECU.

Z badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK wśród gmin województwa gorzowskiego, wchodzących w skład Euroregionu Pro Europa Viadrina wynika, że władze gminne upatrują korzyści płynących z uczestnictwa we współpracy transgranicznej przede wszystkim w dostępie do środków PHARE (na dziewięć badanych gmin w ten sposób odpowiedziało siedem).

Pomerania

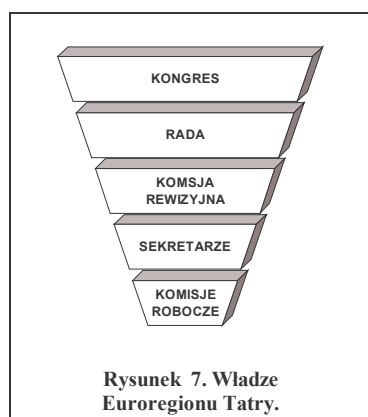


Euroregion został powołany do życia w dniu 15 grudnia 1995 r.⁵⁶ Swoim zasięgiem objął przygraniczne tereny Polski i RFN. Ze strony polskiej do umowy o utworzeniu euroregionu przystąpił Komunalny Związek Celowy Gmin Pomorza Zachodniego Pomerania oraz Miasto Szczecin (łącznie 41 gmin).

Według stanu na koniec września 1996 r., Euroregion był na etapie ustalania organizacji i koncepcji swoich struktur. Kontrola przez NIK Komunalnego Związku Celowego Gmin Pomorza Zachodniego Pomerania wykazała powolne tempo powoływania jego organów. Stwierdzono, że od czasu zawarcia ww. umowy nie został tam powołany Sekretarz ani Komisje Robocze, nie utworzono także Sekretariatu, który miał zapewnić bieżącą obsługę spraw Euroregionu. W

rezultacie, ww. Związek Celowy Gmin - będący stroną umowy - nie posiadał dokumentacji związanej z posiedzeniami organów Euroregionu, podczas których dokonano wyboru: Rady, Prezydium i Prezydentów Euroregionu oraz uchwalono regulamin organizacyjny jego Rady. Związek nie posiadał także danych o uzgodnionych przez strony umowy przedsięwzięciach, projektach i kierunkach działania w ramach współpracy transgranicznej.

Sytuacja opisana powyżej wpłynęła na zahamowanie realizacji 8 projektów dotyczących współpracy transgranicznej o łącznej wartości 313 tys. ECU współfinansowanych ze środków PHARE, w wysokości 240 tys. ECU.



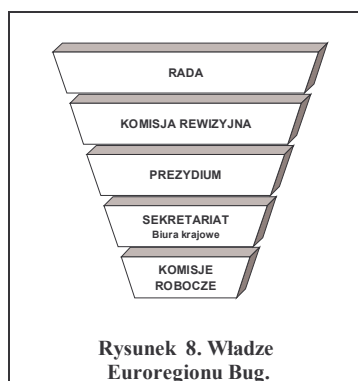
Tatry

Euroregion powołany do życia w sierpniu 1994 r. na mocy umowy pomiędzy samorządami Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej. Swoim zasięgiem obejmuje przygraniczne tereny Polski i Słowacji. Członkami Euroregionu po stronie polskiej są gminy leżące przede wszystkim na Spiszu, Liptowie, Orawie, Podhalu w Pieninach i Gorcach.

Euroregion Tatry dysponował w 1996 r. kwotą łączną 253 tys. zł (budżet strony polskiej i słowackiej) w tym budżet polski wynosił 63,2 tys. zł. Środki finansowe strony polskiej pochodziły głównie ze składek gmin (54,2 tys. zł). W ramach Euroregionu podejmowano inicjatywy w dziedzinie kultury, rekreacji i sportu oraz ochrony środowiska naturalnego poprzez propagowanie idei kompleksowego zarządzania ekosystemami Tatrzańskiego Parku Narodowego i Pienińskiego Parku Narodowego.

⁵⁶ Umowa o utworzeniu Euroregionu „Pomerania” pomiędzy Komunalnym Związkiem Celowym Gmin Pomorza Zachodniego „Pomerania”, miastem Szczecin a niemieckim Związkiem Komunalnym Euroregionu Pomerania.

Według polskich władz Euroregionu, w początkowej fazie jego istnienia współpraca ze Słowakami nie przynosiła oczekiwanych rezultatów w odniesieniu do większości przedmiotów współpracy transgranicznej. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Euroregion nie opracował globalnej koncepcji działań na rzecz rozwoju swojego obszaru. Spowodowane było to długim okresem rejestracji związku „Region Tatr”, reprezentującego gminy słowackie wchodzące w skład Euroregionu. Rejestracja nastąpiła po upływie dwóch lat od podpisania umowy o utworzeniu Euroregionu Tatr. Skutkiem tego z ankietowanych siedmiu gmin wchodzących w skład Euroregionu, tylko dwie dostrzegały na swoim terenie pozytywne skutki jego działań.



Bug

Euroregion, obejmujący przygraniczne tereny Polski i Ukrainy, powołano do życia 29 września 1995 r.⁵⁷ Porozumienie o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregion Bug podpisali w Łucku wojewodowie chełmski, lubelski, tarnobrzeski, i zamojski oraz ze strony ukraińskiej Przewodniczący Wołyńskiej Rady Obwodowej. Głównym celem Euroregionu jest tworzenie warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego, współpracy naukowej i kulturalnej w obszarach przygranicznych sąsiadujących państw.

Euroregion w 1996 r. był w stadium organizacji struktur instytucjonalnych i nie dysponował własnym budżetem. W celu aktywizacji struktur samorządowych Euroregionu w styczniu 1996 r. zostało zarejestrowane Stowarzyszenie Gmin Euroregion Bug.

Problemy koordynacyjne

Koordinacja na szczeblu międzyrządowym

Międzyrządowe umowy i porozumienia o współpracy transgranicznej zawarte z państwami ościennymi przewidywały powołanie wspólnych komisji, mających koordynować i stymulować tę współpracę. Powolne powoływanie przewodniczących tych komisji (ze strony polskiej i ze strony partnerów zagranicznych) oraz opóźnienia w organizacji pierwszych posiedzeń poważnie ograniczyły możliwość realizacji ww. celów w okresie objętym kontrolą. W przypadku Białorusi trwało to prawie trzy lata, a w przypadku Rosji nie zostało zrealizowane do końca roku 1996. Wyjątek stanowiło powołanie Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, które nastąpiło 17 czerwca 1991 r., tzn. w dniu zawarcia *Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami*, w oparciu o jego art. 3 ust. 5 oraz art. 12 ust. 2.

Kalendarium realizacji umów i porozumień z poszczególnymi państwami sąsiednimi przebiegało następująco:

Niemcy 17 czerwca 1991 r. - zawarcie *Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec*⁵⁸ oraz powołanie **Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej**. Głównym przedmiotem zainteresowań Komisji były kwestie dotyczące ułatwień w ruchu granicznym, wspierania rozwoju gospodarczego

⁵⁷ Na mocy porozumienia o utworzeniu Związku Transgranicznego „Euroregion Bug” podpisane w Łucku przez Wojewodów: Chełmskiego Lubelskiego, Tarnobrzeskiego i Zamojskiego oraz Przewodniczącego Wołyńskiej Rady Obwodowej.

⁵⁸ Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.

obszarów przygranicznych oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć realizowanych z programu PHARE oraz INTERREG II. W ramach Komisji działały:

- Komitet do Spraw Współpracy Przygranicznej, (spełnia on funkcję obserwacyjno-informacyjną, a także inicjującą i koordynującą w dziedzinie tej współpracy; zajmuje się sprawami przejść granicznych współpracą komunalną gmin, ochroną środowiska); współprzewodniczącym ze strony polskiej jest wojewoda szczeciński;
- Komitet do Spraw Współpracy Międzyregionalnej (zajmuje się współpracą miast, szkoleniem kadr, działalnością fundacji niemieckich w Polsce oraz miejscami pamięci narodowej); współprzewodniczącym ze strony polskiej jest wojewoda opolski;
- Wspólny Komitet Programowania i Monitorowania dla Programu Współpracy PHARE Cross-Border Co-operation⁵⁹ i INTERREG II (łączy funkcje planistyczne i wykonawcze; z jednej strony jest głównym forum dla wspólnego programowania działań ww. programów PHARE, z drugiej monitoruje i koordynuje implementację tych działań); współprzewodniczącym Komitetu w trakcie kontroli NIK był dyrektor Departamentu Współpracy Transgranicznej URM.

Do dnia zakończenia kontroli odbyło się 7 posiedzeń Komisji.

Okręg
Kaliningradzki

22 października 1992 r. - wejście w życie *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego FR* z 22 maja 1992 r.⁶⁰.

4 maja 1994 r. - powołanie przez Radę Ministrów Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy z Obwodem Kaliningradzkim⁶¹.

1 lipca 1994 r. - podpisanie statutu **Polsko-Rosyjskiej Rady do Spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej**. W tym dniu Pełnomocnicy obu rządów postanowili utworzyć 14 problemowych komisji Rady.

5-6 październik 1994 r. - pierwsze posiedzenie Rady.

Do dnia zakończenia kontroli odbyły się 3 posiedzenia Rady.

Federacja
Rosyjska

7 grudnia 1992 r. - wejście w życie *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej* z 22 maja 1992 r..

4 maja 1994 r. - powołanie przez Radę Ministrów Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą na przewodniczącego polskiej części **Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej**⁶².

⁵⁹ PHARE Współpracy Transgranicznej

⁶⁰ Uchwała Nr 98/92 Rady Ministrów z dnia 4 września 1992 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej (niepublikowana).

⁶¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 1994 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Współpracy Północno Wschodnich Województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga (Dz.U. Nr 61 ze zm.).

⁶² Protokół Ustaleń Nr 16/94 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 4 maja 1994 r.

Po powołaniu przewodniczącego zarówno URM jak MWGzZ informowały o tym fakcie Ministra Szefa Administracji Rządu Federacji Rosyjskiej: odp. w czerwcu 1994 i lipcu 1995 r., a w czerwcu 1994 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej. Równolegle, wg informacji MSZ, kwestie aktywizacji współpracy transgranicznej były poruszane w czasie oficjalnych spotkań i wizyt na szczeblu ekspertów, Ministrów Spraw Zagranicznych i Premierów obu rządów. Do końca 1996 r. strona rosyjska nie powołała przewodniczącego swojej części Polsko Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej, co uniemożliwia jej funkcjonowanie. W związku z tym, Minister WGzZ uzgodnił z rosyjskim współprzewodniczącym Komisji Wspólnej ds. handlu i współpracy gospodarczej, powołanej na mocy postanowień ww. Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Federacją Rosyjską o handlu i współpracy gospodarczej podpisanego w dniu 25 sierpnia 1993r., że problematyka współpracy regionalnej i transgranicznej będzie integralną częścią prac tejże Komisji. Praktyka ta obowiązuje od II posiedzenia Komisji Wspólnej, tj. od 19 października 1994 roku i każdorazowo problematyka współpracy regionalnej i transgranicznej jest omawiana i oceniana w oddzielnym punkcie porządku dnia.

Białoruś **24 maja 1993 r.** - *podpisanie Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej*⁶³.

4 maja 1994 r. - powierzenie przez Radę Ministrów Ministrowi Współpracy Gospodarczej z Zagranicą⁶⁴ funkcji przewodniczącego polskiej części **Polsko-Białoruskiej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej**.

6 maja 1995 r. - zatwierdzenie składu osobowego polskiej części Komisji przez Prezesa Rady Ministrów.

19 kwietnia 1996 r. - inauguracyjne posiedzenie Polsko-Białoruskiej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej. Na pierwszym posiedzeniu Komisja przyjęła swój statut oraz zdecydowała o utworzeniu dwóch podkomisji: ds. współpracy przygranicznej i ds. współpracy międzyregionalnej.

Do dnia zakończenia kontroli odbyło się jedno posiedzenie Komisji.

Ukraina **27 października 1993 r.** - *wejście w życie Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej*⁶⁵.

4 maja 1994 r. - powołanie przewodniczącego polskiej części Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej⁶⁶.

8 czerwca 1994 r. - zatwierdzenie składu osobowego polskiej części Komisji przez Prezesa Rady Ministrów.

⁶³ Uchwała Nr 88/92 Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1992 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej (niepublikowana).

⁶⁴ Patrz przypis nr 62 na str. 25.

⁶⁵ Uchwała Nr 57/93 Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1993 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej z 24 kwietnia 1992 r. (niepublikowana).

⁶⁶ Patrz przypis nr 62 str. 25

19 października 1995 r. - pierwsze spotkanie Przewodniczących **Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej**.

25 stycznia 1996 r. - pierwsze posiedzenie Rady. W czasie posiedzenia zaakceptowano i przyjęto statut Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej, powołano dwie komisje do spraw współpracy: przygranicznej i regionalnej oraz przyjęto kierunki działalności Rady na 1996 r.

Do dnia zakończenia kontroli odbyło się jedno posiedzenie Rady.

Czechy **28 grudnia 1994 r.** - powołanie Dyrektora Biura do Spraw Współpracy Transgranicznej Urzędu Rady Ministrów na Przewodniczącego polskiej części **Polsko-Czeskiej Komisji Międzyrządowej do Spraw Współpracy Transgranicznej**.

5 stycznia 1995 r. - wejście w życie *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej*⁶⁷.

29 maja 1995 r. - powołanie składu polskiej części Komisji.

1 i 2 czerwca 1995 r. - pierwsze posiedzenie Komisji. Na tym posiedzeniu Komisja przyjęła swój statut, powołała siedem stałych grup roboczych oraz określiła ich główne kierunki pracy.

Słowacja **19 stycznia 1995 r.** - wejście w życie *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej*⁶⁸.

28 grudnia 1994 r. - powołanie Przewodniczącego polskiej części **Polsko-Słowackiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej**.

5 i 6 września 1996 r. - pierwsze posiedzenie Komisji. W czasie posiedzenia przyjęto i zatwierdzono statut oraz powołano 10 grup roboczych do rozpatrywania poszczególnych zagadnień dotyczących współpracy transgranicznej, począwszy od przejść granicznych a skończywszy na przeciwdziałaniu katastrofom i klęskom żywiołowym.

Do czasu zakończenia kontroli NIK odbyło się jedno posiedzenie Komisji.

Litwa **14 lutego 1996 r.** - wejście w życie *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Republiką Litewską o współpracy transgranicznej*⁶⁹.

Maj 1996 r. - w Wilnie odbyły się rozmowy w sprawie powołania **Polsko-Litewskiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej**, podczas których uzgodniono statut, strukturę składu Komisji oraz kwestie organizacyjne.

⁶⁷ Uchwała Nr 106/94 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1994 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej podpisanego 8 września 1994 r. (niepublikowana).

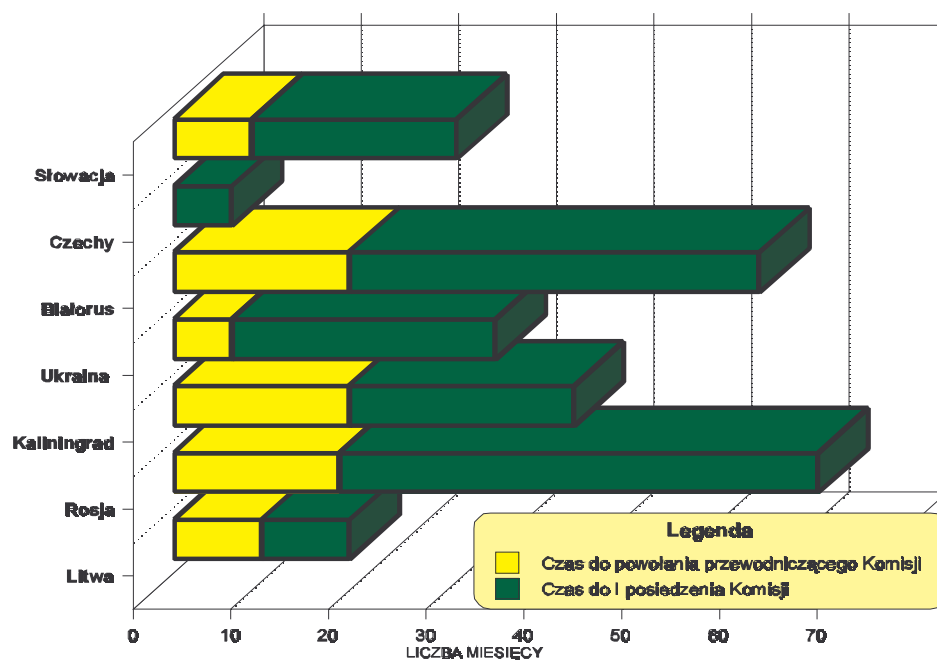
⁶⁸ Uchwała Nr 107/94 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1994 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej podpisanego 18 sierpnia 1994 r. (niepublikowana).

⁶⁹ Uchwała Nr 31/96 Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie zatwierdzenia Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Republiką Litewską o współpracy transgranicznej podpisanej 16 września 1995 r. (niepublikowana).

11 czerwca 1996 r. - powołanie przez Radę Ministrów Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na przewodniczącego polskiej części Komisji.

21-22 czerwca 1996 r. - pierwsze posiedzenie Komisji. W czasie posiedzenia zaakceptowano i przyjęto jej statut, uzgodniono utworzenie trzech grup roboczych Komisji do spraw współpracy: przygranicznej, międzyregionalnej oraz gospodarki przestrzennej.

Do dnia zakończenia kontroli odbyło się jedno posiedzenie Komisji.



Rysunek 9. Czasochłonność obu etapów organizowania komisji powołanych na podstawie porozumień i umów międzyrządowych o współpracy transgranicznej. Czas powołania przez stronę polską współprzewodniczących Komisji Mieszanych oraz czas, który upłynął do momentu odbycia przez te Komisje pierwszych posiedzeń przedstawiony jest osobno od momentu zawarcia odpowiedniego porozumienia. Rysunek nie zawiera danych dotyczących Niemiec (osobę przewodniczącą ustalono w trybie roboczym, jeszcze przed formalnym powołaniem Komisji). W przypadku Czech, powołania przewodniczącego dokonano jeszcze przed wejściem w życie umowy międzyrządowej. W odniesieniu do Słowacji wzięto pod uwagę datę powołania drugiego ze współprzewodniczących. Realizacja organizacyjnych postanowień umowy o współpracy transgranicznej z Federacją Rosyjską do końca 1996 r. nie została zakończona.

Koordinacja na szczeblu administracji rządowej

W związku z pilną potrzebą uzupełnienia braku jednoznacznego i normatywnego określenia kompetencji, możliwości działania i priorytetów Polski w dziedzinie współpracy transgranicznej, podczas posiedzenia Rady Ministrów w dniu 21 stycznia 1992 r.⁷⁰, Minister-Szef URM i Minister Spraw Zagranicznych zostali zobowiązani do opracowania wytycznych, w sprawie koordynacji działań w dziedzinie współpracy wojewodów z zagranicą.

Uwzględniając wnioski z konsultacji oraz doświadczenia współpracy przygranicznej i międzyregionalnej państw zachodnich, zwłaszcza zaś opracowań Rady Europy, Minister SZ skierował do Prezesa Rady Ministrów RP w piśmie z dnia 24 lipca 1992 r.⁷¹. Oprócz powołania dwustronnych komisji międzyrządowych do spraw współpracy transgranicznej

⁷⁰ Protokół ustaleń Nr 3/92 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 21 stycznia 1992 r.

⁷¹ DE-Og-2210-2-92.

oraz zatwierdzenia przez Radę Ministrów wniosku MSZ o przystąpienie Polski do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej, zaproponował m.in. powołanie przy Radzie Ministrów Komitetu ds. Współpracy Transgranicznej Polski (z państwami sąsiedzkimi), pod przewodnictwem Ministra - Szefa URM, z udziałem przedstawicieli resortów zaangażowanych w problemy współpracy transgranicznej. Kompetencje Komitetu miały obejmować bieżący nadzór nad terenową administracją państwową i prawo do wydawania zaleceń organom samorządowym, ustalanie priorytetów rozwoju i zasad współpracy transgranicznej. Do zadań Komitetu, poza opracowaniem projektu ustawy o współpracy transgranicznej, miałyby należeć m.in.:

- 1) opracowanie wytycznych prowadzenia działalności zagranicznej dla wojewodów i samorządów terenowych,
- 2) ustalanie składów komisji dwustronnych ze strony polskiej, zatwierdzanie ich programów, podejmowanie decyzji w sprawie budowy przejść granicznych ze środków pozabudżetowych oraz tworzenia izb gospodarczych.

Powyższe propozycje nie zostały ostatecznie sprecyzowane ani zatwierdzone. W rezultacie można stwierdzić, że w objętym kontrolą okresie nie powstała - celowa w tej sytuacji - szczegółowa koncepcja, określająca zasady koordynacji i wspierania współpracy transgranicznej przez Rząd⁷².

Administracja centralna

Departament
Współpracy
Trans-
granicznej
URM⁷³

W dniu 1 grudnia 1993 r. Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów utworzył⁷⁴ Biuro do Spraw Współpracy Transgranicznej. Biuro to zostało powołane do wykonywania, koordynowania oraz nadzorowania pod względem merytorycznym, organizacyjnym i prawnym prac związanych ze współpracą transgraniczną, międzyregionalną oraz zagospodarowaniem granicy państwowej. Przewidziano dla niego również pełnienie funkcji Sekretariatu Międzyresortowej Komisji do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej. Dyrektorowi Biura do Spraw Współpracy Transgranicznej powierzono funkcję Sekretarza ww. Komisji.

Z dniem 1 stycznia 1995 r. Biuro do Spraw Współpracy Transgranicznej zostało przekształcone w Departament Współpracy Transgranicznej⁷⁵. Według stanu na 31 grudnia 1995 r., w pełnym wymiarze czasu w Departamencie zatrudnionych było 13 osób (10 na koniec 1994 r.).

Struktura organizacyjna Departamentu została zatwierdzona regulaminem wewnętrznym z 27.01.1995 r., który obowiązywał niecałe osiem miesięcy. Zmodyfikował go regulamin

⁷² W dniu 13.02.1997 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 13 poz. 70). Tworzy ono Komitet Rozwoju Regionalnego, który ma uczestniczyć m.in. w projektowaniu aktów normatywnych i programów oraz w przygotowaniu analiz i sprawozdań dot. kształtowania i rozwoju współpracy transgranicznej (§ 5 pkt 1 lit. e).

⁷³ Stosownie do art. 7 pkt. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej* (Dz.U. Nr 106 poz. 497 i Nr 156 poz. 775), z dniem 1 stycznia 1997 r. zadania i kompetencje należące do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów przejął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁷⁴ Zarządzenie Nr 35 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1993 r. w sprawie utworzenia w URM Biura do Spraw Współpracy Transgranicznej (niepublikowane).

⁷⁵ Zarządzenie Nr 32 Ministra-Szefa URM z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Rady Ministrów (niepublikowane).

wprowadzony i zatwierdzony 26 września 1995 r.⁷⁶ Według obu regulaminów, do zadań Departamentu należało m.in.:

- sprawowanie nadzoru wynikającego z kompetencji Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra-Szefa URM nad terenowymi organami rządowej administracji ogólnej w dziedzinie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej oraz zagospodarowania granicy państwowej,
- inicjowanie, opiniowanie i przygotowywanie projektów regulacji prawnych i uzgodnień międzyresortowych,
- opracowywania projektów programów rozbudowy i modernizacji przejść granicznych oraz możliwości ich finansowania,
- oceny stopnia realizacji uzgodnień, stosownie do postanowień zawartych w umowach międzynarodowych i protokołach spotkań,
- zagospodarowania środków finansowych pochodzących z funduszu PHARE.

W ramach Departamentu działały dwa zespoły:

- Zespół ds. Współpracy Transgranicznej i Międzyregionalnej,
- Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej⁷⁷.

Do zadań **Zespołu ds. Współpracy Transgranicznej i Międzyregionalnej** należała m.in. koordynacja prac związanych z wykonywaniem ustaleń zawartych w międzynarodowych porozumieniach dotyczących współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, prowadzenie sekretariatów oraz merytoryczno-organizacyjne przygotowywanie posiedzeń międzyrządowych rad i komisji w dziedzinie ww. współpracy, koordynacja wykonania ich zaleceń, organizacyjno-techniczna i merytoryczna obsługa Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy Północno-Wschodnich Województw RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt-Petersburga.

Departament Współpracy Transgranicznej przedstawił kontrolerom NIK przykłady współdziałania z euroregionami i władzami terenowymi administracji rządowej oraz samorządowej. Polegały one na uczestnictwie w posiedzeniach i spotkaniach organizowanych przez te władze oraz na opiniowaniu umów ramowych powołujących euroregiony, uczestnictwie w posiedzeniach rad euroregionów i wypracowywaniu ich dokumentów programowych. Kontrolującym przedstawiono także opracowywane przez DWT informacje o formach i zadaniach współpracy transgranicznej dla: Prezesa Rady Ministrów (3), Ministra-Szefa URM (20), terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego (21), a ponadto przykłady opinii do projektów umów i porozumień o współpracy międzyregionalnej zawieranych przez władze lokalne i regionalne (wystąpienia wojewodów częstochowskiego, bielskiego, katowickiego).

W wyniku kontroli URM, NIK krytycznie oceniła sposób dokumentowania przez Departament Współpracy Transgranicznej URM swojej działalności koordynacyjnej. Z ośmiu wybranych przez kontrolerów NIK losowo do analizy umów zawartych przez władze lokalne z partnerami zagranicznymi, w sprawie współpracy transgranicznej, Departament nie posiadał tekstów trzech. Jedynie dwie z wybranych przez NIK umów, DWT URM przekazał Ministerstwu Spraw Zagranicznych do zaopiniowania.

⁷⁶ Zarządzenie Nr 23 z 10 sierpnia 1995 r. Ministra-Szefa URM w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Rady Ministrów (niepublikowane).

⁷⁷ Por. rozdział str. 34 i nast.

W objętym kontrolą okresie, żadne obowiązujące przepisy nie regulowały w sposób szczegółowy zasad przekazywania informacji o działalności transgranicznej władzom centralnym przez władze lokalne. **W ocenie NIK jednak, mimo braku wyznaczonego wprost obowiązku posiadania przez URM tekstów umów międzyregionalnych, nadzór i zapewnienie prawidłowego wykonania międzyrządowych porozumień o współpracy transgranicznej wymaga od centrum koordynującego tę współpracę wystarczających informacji na temat aktywności terenowej administracji rządowej i władz samorządu terytorialnego.** Należy do nich dokładna informacja o zobowiązaniach przyjętych przez te podmioty w umowach z partnerami z zagranicy. Informacje te powinien otrzymywać również MSZ, ze względu na wyznaczony w art. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych*⁷⁸, obowiązek MSZ opracowywania założeń i realizacji polityki zagranicznej RP.

W ankiecie Rady Europy dotyczącej współpracy transgranicznej, rozesłanej za pośrednictwem polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w dniu 27.12.1995 r., na piętnaście województw, sześć sygnalizowało zastrzeżenia co do napływających z urzędów centralnych informacji. W szczególności Urząd Wojewódzki w Katowicach poinformował o zupełnym braku informacji, a Wojewoda Nowosądecki zgłosił pilną potrzebę ich otrzymania. W kolejnych przypadkach oceniano napływ informacji jako incydentalny, niedostateczny lub niepełny. Wojewoda Szczeciński natomiast, wprost zakwestionował przydatność pośrednictwa administracji centralnej w uzyskiwaniu takich informacji.

Również ankietowane przez NIK samorządy terytorialne, jako jedno z istotnych utrudnień ograniczających rozwój współpracy transgranicznej wymieniały brak stanowiska rządowego w sprawach m.in. inwestycji o znaczeniu wykraczającym ponad szczebel lokalny (jak lotniska czy mosty).

**Wydział
Współpracy
Trans-
granicznej
MSZ**

Usytuowanie w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych komórki ds. współpracy transgranicznej zmieniało się od momentu jej powstania trzykrotnie.

- w marcu 1992 r. Wydział Współpracy Transgranicznej utworzono w Departamencie Europy,
- od 31 marca 1993 r. funkcjonował Samodzielny Wydział Współpracy Transgranicznej,
- od 31 grudnia 1994 r. Wydział Współpracy Transgranicznej usytuowany był w Departamencie Instytucji Europejskich,
- od 8 sierpnia 1996 r. Wydział Współpracy Transgranicznej znalazł się w strukturze organizacyjnej Departamentu Integracji Europejskiej⁷⁹.

W trakcie kontroli NIK w Wydziale zatrudnione były trzy osoby. Z dokumentacji⁸⁰ MSZ dotyczącej zagospodarowania granicy państwowej wynika, że Wydział Współpracy Transgranicznej miał zajmować się:

⁷⁸ Dz.U. Nr 21, poz. 115 i z 1984 r. Nr 9, poz. 34.

⁷⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych od 1 września 1994 r. do 22 listopada 1996 r. nie posiadało zgodnego ze swoją strukturą i zadaniami regulaminu organizacyjnego oraz regulaminów wewnętrznych dla komórek organizacyjnych.

⁸⁰ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych z 27 lipca 1994 r. (DKW.012-8-94) do Szefa Urzędu Rady Ministrów oraz z 9 maja 1995 r. do Dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa (DKW.013-6-95), zaaprobowane przez Wiceministra MSZ, które zostało przekazane dyrektorom departamentów Ministerstwa i szefom placówek dyplomatycznych w krajach ościennych.

- inspirowaniem i wspieraniem, poprzez pomoc merytoryczną, inicjatyw społeczności regionalnych i władz lokalnych w dziedzinie współpracy transgranicznej i regionalnej w pasie przygranicznym
- opracowywaniem, wspólnie z pozostałymi departamentami MSZ, porozumień międzynarodowych w tej dziedzinie
- udziałem w negocjacjach z partnerami zagranicznymi.

Przykładem wsparcia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych podmiotów bezpośrednio uczestniczących we współpracy transgranicznej, było udzielenie finansowej pomocy z budżetu MSZ, w kwocie o równowartości 5000 ECU, przeznaczonej na składki z tytułu uczestnictwa w Stowarzyszeniu Europejskich Regionów Granicznych dla pięciu euroregionów. Wniosek w powyższej sprawie wpłynął do MSZ w listopadzie 1995 roku, Dyrektor Generalny MSZ pozytywną decyzję podjął w styczniu 1996 roku, a wykonana została ona ostatecznie w październiku 1996 r. W ocenie NIK, przewlekłe wykonywanie decyzji nastąpiło bez merytorycznego uzasadnienia.

Inną formą pomocy udzielanej przez MSZ władzom lokalnym było opiniowanie projektów umów przekazywanych przez władze lokalne. MSZ w okresie od 1.01.1994 r. do 30.09.1996 r., zaopiniował 42 takie projekty, z których 19 dotyczyło współpracy z regionami państw sąsiadujących z Polską. Należy jednak stwierdzić, że poza tą formą monitoringu ze strony MSZ, znajduje się zdecydowana większość umów. Z ankiety przeprowadzonej przez NIK tylko w województwach przygranicznych wynika, że tamtejsi wojewodowie i władze samorządowe zawarły nie mniej niż 131 porozumień ze swoimi partnerami z państw ościennych.

Za realizację zadań z dziedziny współpracy transgranicznej w MSZ odpowiedzialne były również:

- Departamenty Europy I i II - śledzenie całokształtu uwarunkowań politycznych współpracy Polski z krajami ościennymi w dążeniu do odpowiedniego przygotowania kierownictwa politycznego państwa do kontaktów z partnerami zagranicznymi, tak aby problematyka łączącej Polskę z tymi państwami granicy zajmowała należną jej rangę w kontaktach międzynarodowych,
- Departament Konsularny i Wychodźstwa m.in. - oddziaływanie na krajowe resorty i instytucje, właściwe dla funkcjonowania granicy w aspekcie bezproblemowego ruchu osobowego,
- Departament Prawno-Traktatowy m.in. - udział w przygotowaniach do negocjacji i w samych negocjacjach umów z dziedziny szeroko pojętej problematyki granicznej oraz opiniowania, opracowywania projektów not dyplomatycznych i umów międzynarodowych, dotyczących stosunków prawnych na granicy państwowej.

Do dnia 22.11.96 r. brakowało jednak odrębnych uregulowań, wskazujących, które z ww. jednostek organizacyjnych MSZ spełniałoby rolę koordynatora problematyki współpracy transgranicznej w Ministerstwie.

Wobec braku regulacji określającej zasady i procedury udziału Ministra Spraw Zagranicznych w koordynowaniu współpracy transgranicznej, kontrola NIK skoncentrowała się na kompletności i jakości danych Departamentu Integracji Europejskiej dotyczących realizowanej przez stronę polską współpracy transgranicznej. Z ustaleń tych wynika, że

gromadzona niesystematycznie dokumentacja Wydziału Współpracy Transgranicznej w Departamencie Integracji Europejskiej MSZ była niekompletna. Przykładowo nie znalazły się w niej udokumentowane informacje dotyczące:

- prac władz lokalnych nad utworzeniem Euroregionu Pomerania w latach 1994-1995;
- działań władz lokalnych mających na celu utworzenie Euroregionu Tatry oraz przebiegu II Kongresu Euroregionu Tatry, który odbył się 25.11.1995 r.;
- przebiegu kolejnych posiedzeń Rady Euroregionu Pro Europa Viadrina, w tym podejmowanych uchwał.

Wagę przywiązywaną przez NIK do odpowiedniego sposobu dokumentowania realizowanych działań, od której zależy możliwość poddania ich ocenie, w przypadku MSZ zwiększa specyficzność dla tego resortu, intensywna rotacja kadr oraz opisane powyżej częste zmiany umiejscowienia komórki ds. współpracy transgranicznej w strukturach Ministerstwa. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, MSZ uznał, że stan „określonego rozproszenia” dokumentacji „zapewnia realizację zadań w stopniu niezbędnym”⁸¹. NIK podtrzymała swoją opinię, że usprawnienie realizacji tych zadań wymaga usystematyzowania zbiorów odpowiednich dokumentów.

W dniu 22.11.1996 r. zatwierdzony został regulamin organizacyjny, w którym do właściwości Departamentu Integracji Europejskiej MSZ należy m.in.: „kształtowanie, nadzorowanie i koordynowanie udziału Polski we współpracy transgranicznej i w ramach Euroregionów” oraz reprezentowanie Ministra w międzyrządowych komisjach ds. współpracy transgranicznej. Żadne przepisy nie precyzowały jednak instrumentów realizacji przez ten Departament ww. zadań.

W związku z powyższym, w wystąpieniu pokontrolnym NIK zwróciła uwagę Ministrowi Spraw Zagranicznych m.in. na celowość:

- podjęcia działań mających na celu ustalenie szczegółowych zasad współdziałania Ministra Spraw Zagranicznych z podmiotami uczestniczącymi we współpracy transgranicznej, umożliwiających dokładny podział zadań i przypisanie odpowiedzialności za ich wykonanie;
- identyfikacji potrzeb informacyjnych administracji terenowej i władz samorządowych uczestniczących we współpracy transgranicznej oraz ustanowienia reguł systematycznej i pełnej wymiany odpowiednich informacji w zakresie właściwości Ministra Spraw Zagranicznych.

W odpowiedzi z 6.02.1997 r. na wystąpienie NIK Podsekretarz Stanu w MSZ odpowiadający m.in. za współpracę transgraniczną, zapowiedział przygotowanie koncepcji rozwiązań organizacyjnych dostosowanych do obecnych potrzeb.

Urzędy wojewódzkie

Do podstawowych problemów charakteryzujących udział Wojewodów we współpracy transgranicznej należało niewystarczające przygotowanie pracowników urzędów wojewódzkich do prowadzenia tych działań. Brak szkoleń dotyczących realizowanych zadań

⁸¹ Pismo DIE -22-97 (54) z dnia 6.02.1997 r.

stwierdzono w Urzędach Wojewódzkich w Przemyślu i Bielsku-Białej, a znajomości języków obcych wśród pracowników zajmujących się współpracą transgraniczną w Urzędach Wojewódzkich w Przemyślu, Bielsku-Białej i Jeleniej Górze.

Częsta rotacja kadr ograniczała skuteczność działalności transgranicznej Urzędu Wojewódzkiego w Przemyślu oraz w Nowym Sączu, gdzie ponadto prowadzenie i koordynację spraw związanych ze współpracą Wojewody i kierowników urzędów rejonowych z zagranicą, powiązano ze stanowiskiem rzecznika prasowego. W Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie stanowisko kierownika Oddziału Promocji i Współpracy Gospodarczej, zajmującego się m.in. współpracą transgraniczną pozostawało nie obsadzone od czerwca 1995 r. do czasu kontroli NIK.

Częstym problemem było również niepełne dokumentowanie działań związanych ze współpracą transgraniczną. Kontrola Wydziału Współpracy z Zagranicą Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wykazała, że nie dokumentowano tam wykonywanych czynności. W związku z powyższym brakowało informacji o efektach kontaktów i zorganizowanych spotkań.

W ocenie NIK, interesującym przykładem rozwiązywania problemów koordynacyjnych na szczeblu lokalnym były działania podjęte w Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie, gdzie utworzone zostało Centrum Współpracy Międzynarodowej - wchodzące w skład Wydziału Rozwoju Gospodarczego i Przekształceń Własnościowych Urzędu Wojewódzkiego. Centrum uczestniczyło w wyborze projektów do finansowania ze środków PHARE, opracowaniu informacji dla gmin o funduszach pomocowych i kredytach zagranicznych dla Polski oraz budowie bazy danych dla firm zainteresowanych współpracą transgraniczną.

Obok problemów wewnątrz poszczególnych urzędów wojewódzkich występowały również przypadki braku współpracy i pełnej wymiany informacji między wojewodą a samorządami lokalnymi. Stwierdzono je w województwach chełmskim i białkopodlaskim. W ankiecie dla NIK, Przewodniczący Prezydium Sejmiku Samorządowego Gmin Województwa Jeleniogórskiego oraz Gorzowskiego wskazywali na potrzebę koordynacji działań pomiędzy terenowymi organami rządowej administracji ogólnej a organami samorządu terytorialnego, w tym pełnego przepływu informacji między Urzędem Wojewódzkim, Euroregionem i gminami. Częściowo wypełniało te potrzeby przedkładanie sejmikowi samorządowemu przez wojewodę opracowań i informacji dotyczących współpracy transgranicznej, jak miało to miejsce np. w województwie gorzowskim.

Inwestycje na przejściach granicznych

W ramach kontroli koordynowania i finansowania współpracy transgranicznej, NIK kontynuowała ocenę działalności organów administracji państwowej dotyczącej przejść granicznych. Działania administracji rządowej zmierzające do poprawy drożności systemu przejść granicznych były już bowiem wcześniej przedmiotem przeprowadzonej przez NIK kontroli realizacji inwestycji na przejściach granicznych (1. półrocze 1995 r.)⁸².

Inicjatywy dotyczące przejść granicznych, w okresie objętym kontrolą⁸³ należały do kompetencji: wojewodów, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komendanta

⁸² Informacja NIK o wynikach kontroli realizacji inwestycji na przejściach granicznych, (HZ-41000-95) październik 1995 r.

⁸³ Tzn. przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej* (Dz.U. Nr 106 poz. 497).

Głównego Straży Granicznej, Prezesa Głównego Urzędu Cei, jak również Urzędu Rady Ministrów i Centralnego Urzędu Planowania. Próba uporządkowania sytuacji poprzez powołanie **Mędzyresortowej Komisji do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej**⁸⁴ nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Komisja obsługiwana przez **Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej Departamentu Współpracy Transgranicznej URM**⁸⁵, miała koordynować działania w sprawach organizowania i stałego utrzymania przejść granicznych jak i w przygotowaniu programu zagospodarowania granicy państwowej oraz zasad finansowania tego programu. Plany zagospodarowania granicy na 1995 i 1996 r. miały jednak charakter ogólnikowy, bez szczegółowego określenia zadań, ich zakresów, ścisłych terminów realizacji oraz zasad finansowania.

Już w trakcie poprzedniej kontroli NIK stwierdziła, że centralna i terenowa administracja rządowa nie zapewniły prawidłowego finansowania i rozliczania inwestycji na przejściach granicznych. Środki na utrzymanie, modernizację i budowę przejść granicznych, były rozproszone i znajdowały się w różnych częściach i działach budżetu, a także pochodziły ze źródeł własnych, środka specjalnego czy też z funduszy PHARE, co zdaniem NIK, praktycznie uniemożliwiało kontrolę prawidłowości wykorzystania tych środków. Wyniki obecnej kontroli potwierdziły, że problem rozproszenia środków nie został rozwiązany, mimo podejmowanych od 1994 r., przez ww. Mędzyresortową Komisję do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej, prób zmian zasad finansowania utrzymywania przejść granicznych, m.in. poprzez nowelizację *rozporządzenia Rady Ministrów z 28 maja 1991 r. w sprawie określenia obowiązków organów obowiązanych do utrzymania przejść granicznych oraz finansowania tych przedsięwzięć a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych*⁸⁶. Do zakończenia obecnie opisywanej kontroli, rozporządzenie pozostało nie znowelizowane.

Realizacja inwestycji na przejściach granicznych przez terenową administrację rządową ogólną

Biała
Podlaska

W Białej Podlaskiej Zarząd Drogowych Przejść Granicznych (ZDPG) pełniący w imieniu Wojewody funkcję inwestora bezpośredniego, nie dopełnił wynikającego z *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*⁸⁷ obowiązku wyłonienia inwestora zastępczego w drodze przetargu. Realizację wymienionego przedsięwzięcia powierzono bowiem w 1995 r. Przedsiębiorstwu Usług Inwestycyjnych w Białej Podlaskiej, w formie aneksu do umowy dotyczącej zupełnie innego zadania inwestycyjnego. Inwestycja dotyczyła budowy terminalu samochodowego w Koroszczynie, którego koszt realizacji określono na 99 580 884 zł. W ww. aneksie z dnia 18.09.1995 r. do umowy powierniczej zawartej 15.07.1993 r. wykonawca zagwarantował sobie wynagrodzenie w wysokości 3,1 % od całej

⁸⁴ Zarządzenie Nr 33 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 1991 r. w sprawie powołania Mędzyresortowej Komisji do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej (niepublikowane).

⁸⁵ Do zadań Zespołu należała m.in. koordynacja prac związanych z budową, modernizacją i rozbudową przejść granicznych, obsługa merytoryczna i organizacyjna Mędzyresortowej Komisji ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej oraz współpraca z Unią Europejską, ocena stopnia realizacji uzgodnień, stosownie do postanowień zawartych w umowach międzynarodowych i protokołach spotkań. (Regulamin organizacyjny Departamentu Współpracy Transgranicznej z dnia 26 września 1995 r.)

⁸⁶ Dz.U. Nr 49, poz. 215

⁸⁷ Dz. U. nr 76 poz. 344 ze zm.

wartości inwestycji, czyli w tym przypadku ponad 3 mln zł. Nadzór nad działalnością ZDPG sprawował Wydział Rozwoju Gospodarczego Urzędu Wojewódzkiego, który dysponował dostateczną dokumentacją i wiedzą na temat powyższej nieprawidłowości.

Bielsko-Biała Poza pozytywnymi ocenami działań podejmowanych przez Wojewodę w Bielsku -Białej, NIK stwierdziła niepełną obsadę przejść granicznych w Lesznej Górnej i Jasnowicach przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i celników. Ustalono także, że nie wykorzystano tam środków przydzielonych z rezerwy celowej w 1996 r. w wysokości 1 mln zł, na budowę i modernizację drogowego przejścia granicznego Zwardoń-Myto-Skalite.

Chełm Kontrola Urzędu Wojewódzkiego w Chełmie przeprowadzona przez NIK, wykazała powolną i niedostosowaną do aktualnych potrzeb rozbudowę drogowego przejścia granicznego w Dorohusku, wieloletnie opóźnienia działań (w sferze koncepcyjnej i organizacyjnej) dotyczących modernizacji i budowy sieci dróg dojazdowych do przejścia granicznego i w jego obrębie, nie podjęcie dwustronnych uzgodnień i działań zmierzających do otwarcia przejścia granicznego z Białorusią we Włodawie. W ocenie NIK, konsekwencją nie wykonanych zadań, w tym dotyczących budowy i modernizacji drogowego przejścia granicznego w Dorohusku i związanych z nim układów komunikacyjnych oraz małej operatywności służb celnych Ukrainy, są częste zahamowania ruchu towarowego i osobowego w miejscowościach przygranicznych, gdzie na odprawę oczekuje się w granicach około 60 godzin. Sytuacje te w istotny sposób utrudniają normalne funkcjonowanie lokalnej społeczności, która protestuje, a w skrajnych przypadkach uniemożliwia przejazd samochodów (np. miejscowość Okopy) do przejścia granicznego. Ponadto, w trakcie kontroli stwierdzono uchybienia w realizacji wcześniejszych wniosków pokontrolnych NIK oraz nieprawidłowości w wydatkowaniu środków budżetowych na rozbudowę przejścia w Dorohusku.

Nowy Sącz W województwie nowosądeckim, kontrolerzy NIK ocenili przejścia graniczne jako zaniedbane i nie spełniające właściwie swoich funkcji. Drogowe przejścia graniczne były w większości nieprzystosowane do szybko rosnącego ruchu granicznego osobowego i towarowego. Kontrolerzy NIK stwierdzili w szczególności ciasnotę, braki zaplecza socjalnego i sanitariatów, niedobory podstawowego wyposażenia i urządzeń technicznych, brak placówki kontroli fito-sanitarnej i radiometrycznej (za wyjątkiem przejścia w Chyżnem), a ponadto brak parkingów, miejsc manewrowych i częściowo zły stan dróg dojazdowych.

Przemyśl Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Wojewódzkim w Przemyślu wykazała, że w realizacji inwestycji centralnej „Budowa drogowego przejścia granicznego w Korczowej” wystąpiły w stosunku do założeń Planu zagospodarowania granicy państwowej w 1994 roku znaczne opóźnienia. Planowane pierwotnie zakończenie tej inwestycji na koniec 1995 roku przesunięto o dwa lata. Przyczyną występujących opóźnień, oprócz braku środków na jej finansowanie, był również brak koordynacji robót ze stroną ukraińską. M.in. okazało się, że prawie skończony ciąg drogowy po stronie polskiej mija się z wytyczoną po stronie ukraińskiej drogą o ok. 3 metry.

Wojewoda realizując zawarte z Ukrainą porozumienia oraz założenia programu Regiony, będącego częścią rządowego *Programu rozwoju współpracy gospodarczej z państwami nadbałtyckimi*, rozpoczął w 1994 roku rozbudowę przejścia granicznego w Medyce pomimo, że zadanie to nie było ujęte w *Planach zagospodarowania granicy państwowej w latach 1994-1995*. We wrześniu 1995 roku przerwano realizację tej inwestycji z powodu braku środków finansowych, pomimo niewykorzystania aż 261 100 zł z przyznanej

przez Ministra Finansów w 1994 roku na to zadanie kwoty 300 000 zł. Niewykorzystane środki zostały przeznaczone na przejście graniczne w Korczowej.

Zamość Służby administracyjno-gospodarcze Wojewody Zamojskiego realizując rozbudowę i modernizację drogowych przejść granicznych nie przestrzegały w pełni postanowień ww. ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Dokonano tu cesji zastępstwa inwestycyjnego udzielając tym samym zamówienia na obsługę inwestorską rozbudowy drogowego przejścia granicznego w Zosinie z pominięciem wymaganego ustawą trybu. Wartość robót wyniosła 950 000 zł. O powyższym fakcie świadczyło aneksowanie wygasłej z mocy prawa umowy powierniczej na modernizację przejścia granicznego w Zosinie. W ten sam sposób wznowiono umowę z wykonawcą. Wbrew zakazowi wynikającemu z art. 76 ww. ustawy aneksami dokonywano również zmian postanowień umownych np. wydłużano terminy wykonania, rozszerzano zakres rzeczowy robót, podwyższano wartość zadania i wysokość wynagrodzenia.

W przypadku drogowego przejścia granicznego w Hrebennem również dokonano cesji zastępstwa inwestycyjnego udzielając tym samym zamówienia na obsługę inwestorską rozbudowy. Wstępna wartość kosztorysowa zadania inwestycyjnego wyniosła 700 000 zł. Z ustaleń kontroli wynika, że dopuszczono do licznych przypadków naruszenia przez inwestora zastępczego wymogów ustawy w części dotyczącej przetargu ograniczonego. Stwierdzono m.in. dokonanie niewłaściwego wyboru trybu zamówienia i zastosowanie niedopuszczalnych preferencji lokalnych przy wyborze wykonawcy. Nie zadbano także o potwierdzenie warunków dla wykonawcy wynikających z art. 22 ust. 2 tej ustawy. Nie dopełniając tych obowiązków inwestor zastępczy zlecił wykonanie prac o wartości 34 800 zł dwuosobowej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością - Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne PROB-POL w Zamościu, której kapitał założycielski wynosił zaledwie 1 000 zł. Spółka funkcjonowała pod tym samym adresem co inwestor zastępczy tj. Zamojska Dyrekcja Inwestycji ZDI sp. z oo.

Ponadto kontrola NIK wykazała, że dopuszczono do złamania zakazu konkurencji określonego w art. 25a ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej⁸⁸ przez dyrektora, który w badanym okresie kierował zakładem budżetowym Wojewody, tj. Wojewódzką Dyrekcją Inwestycji pozostając równocześnie członkiem zarządu spółki ZDI - reprezentując w tym samym czasie w sprawie tego samego zadania oba podmioty. Stwierdzono również, że NIK została nierzetelnie poinformowana o realizacji wniosków pokontrolnych z ww. kontroli inwestycji na drogowych przejściach granicznych. Dotyczyły one uzyskania pozwolenia na budowę drogowego przejścia granicznego w Hrebennem i nieprzeprowadzenia kontroli w Zakładzie Obsługi Drogowych przejść Granicznych. Izba powiadomiona została o ich wykonaniu, pomimo że w rzeczywistości nie zostały one w pełni zrealizowane.

⁸⁸ Dz. U. nr 41, poz. 324 ze zm.

Środki PHARE na finansowanie współpracy transgranicznej

Komisja Wspólnoty Europejskiej, w podpisanej 19 września 1994 r. z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej Umowie Finansowej PHARE - **PL9402** oraz w Memorandum Finansowym PHARE - **PL9502** z 25 września 1995 r., dotyczących Programu⁸⁹ Współpracy Transgranicznej Polska-Niemcy, przyznała Polsce do wykorzystania łącznie 104 mln ECU, z tego 55 mln ECU przeznaczone na program PL9402, a 49 mln ECU na PL9502.

Data wygaśnięcia Programu PHARE PL9402 została ustalona na 31 lipca 1997 r., natomiast Programu PL9502 na 31 lipca 1998 r. Zgodnie z ogólną procedurą PHARE, kontrakty na wykonanie prac finansowanych ze środków PHARE kwalifikują się do realizacji, gdy są zawarte przed datą wygaśnięcia programu. Zawarte już kontrakty mogą być finansowane jeszcze przez rok po tej dacie. Data wygaśnięcia może być odroczone na odpowiednio uzasadniony wniosek przedstawiony Komisji przez kraj-biorcę, przynajmniej na 3 miesiące przed datą określoną w Memorandum Finansowym.

W ramach instytucjonalnego wdrażania ww. programów PHARE, w dniu 20 grudnia 1994 r. powołany został Wspólny Komitet Programowania i Monitorowania jako Komitet Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej a w 1995 r. Komitet Kierujący Programem. Zadania Komitetu obejmowały m.in. wybór projektów oraz ocenę stanu realizacji programów.

Umowa Finansowa w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy, PHARE 1996 do zakończenia kontroli nie została zawarta. Projekt tej umowy znajdował się w fazie konsultacji. Niezależnie od Programów Współpracy Transgranicznej Polska-Niemcy, wdrażany był m.in. Program Współpracy Przygranicznej Polska-Dania PL9409. Program ten został uzgodniony w Memorandum Finansowym podpisanym w dniu 14 lutego 1995 r. pomiędzy Rządem RP i Komisją WE. Wartość programu została określona na kwotę 3,75 mln ECU, a termin jego zakończenia na 31 grudnia 1997 r.⁹⁰

Na mocy ww. *Umowy Finansowej i Porozumienia o Realizacji Programu Transgranicznego Polska-Niemcy PHARE 1994 (PL9402)* z dnia 19.09.1994 r., „Organem Wykonawczym” tego programu zostało Biuro ds. Współpracy Transgranicznej w URM. W świetle postanowień pkt. 3 *Porozumienia o realizacji Programu Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy PHARE 1995 (PL9502)*, zawartego przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej a Unią Europejską w dniu 20 grudnia 1995 r., w Departamencie Współpracy Transgranicznej w URM została wyodrębniona komórka o nazwie „Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej”. Miała ona administrować programem PL9502 oraz zastąpiła ww. Organ

⁸⁹ Zgodnie z Zarządzeniem Nr 3906/89 Rady EWG (ze zmianami zwanymi również przepisami PHARE), ustanawiające program PHARE: pomoc Wspólnot Europejskich będzie realizowana poprzez przedsięwzięcia, projekty lub programy, o wyborze których zadecyduje Komisja po przedstawieniu Komitetowi Zarządzającemu PHARE „Propozycji Finansowej”. Ponieważ Decyzja Komisji może przyczynić się do przygotowania jednego lub więcej Memorandów (Umów) Finansowych, dlatego też ze względów praktycznych określenie „program” będzie się odnosiło do każdego z „przedsięwzięć lub projektów”, które są przedmiotem osobnego Memorandum Finansowego - *Zbiór Zasad Systemu Zdecentralizowanej Realizacji Programu PHARE* opracowany przez Dyрекcję Generalną I Ekonomicznych Stosunków z Zagranicą Komisji Europejskiej, cz. A.I.

⁹⁰ Według pisma Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Marszałka Sejmu RP (znak: DGS - 1481/97 z dnia 15.05 1997 r., przy wykorzystaniu środków pomocowych PHARE (2,5 mln ECU) na granicy wschodniej prowadzona jest obecnie jedynie modernizacja przejścia granicznego w Przemyślu. W roku 1997 planuje się rozpoczęcie budowy oczyszczalni ścieków na przejściu granicznym Małaszewicze - Terespol. Przedsięwzięcie to będzie współfinansowane ze środków pomocowych PHARE w wysokości 1,5 mln ECU. Drugi etap modernizacji, zgłoszony także do finansowania ze środków PHARE, obejmuje budowę terminala kontenerowego, a także modernizację stacji Terespol. Całkowity koszt II etapu oszacowano na 22,55 mln ECU, z tego 6 mln ECU na przebudowę stacji Terespol)

Wykonawczy w roli **jednostki administrującej programem (PMU) PL9402**⁹¹. W trakcie kontroli NIK, we wrześniu 1996 r., jednostka ta liczyła 16 pracowników.

PMU miała zapewnić Programowi: koordynację, podstawową księgowość gospodarki środkami, sprawozdawczość i planowanie. Miała również być „ośrodkiem centralnym gwarancji, że administracja przetargów, zatwierdzanie umów i płatności będą przeprowadzane zgodnie z wymogami PHARE”. Miała ona także delegować pewien zakres swojej odpowiedzialności następującym **instytucjom realizującym**:

- ♦ Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP), której powierzono odpowiedzialność za wszystkie prace drogowe w ramach inwestycji w Olszynie, Kołbaskowie, Gubinku, Osinowie Dolnym,
- ♦ Urzędowi Wojewódzkim w Szczecinie, Gorzowie Wielkopolskim, Zielonej Górze, Jeleniej Górze w osobach ich Wojewodów,
- ♦ Głównemu Urzędowi Ceł w osobie Prezesa GUC,
- ♦ Uniwersytetowi im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w osobie jego Rektora.

Instytucje realizujące miały być odpowiedzialne za przygotowanie specyfikacji technicznej, dokumentów przetargowych, ocenę ofert wspólnie z PMU, zawieranie umów, nadzór prac oraz za kierowanie do PMU wniosków o środki na realizację faktur. Zgodnie z pkt. 19 ww. Porozumienia, PMU oraz instytucje realizujące zostały zobowiązane do nadzoru nad wykonaniem prac: „W ramach swoich zakresów odpowiedzialności, aż do wstępnego i ostatecznego odbioru prac (...)”

Problemy
prawne

Powierzenie w ww. *Porozumieniu* z roku 1994 roli instytucji realizującej program PL9402 Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych było niezgodne z *ustawą z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych*⁹². Nie zawierała ona uprawnień GDDP „do pełnienia roli zamawiającego”. Na mocy art. 23 ust. 1 tej ustawy, uprawnienia takie przysługiwały natomiast dyrekcjom okręgowym dróg publicznych (DODP). W związku z powyższym, w trakcie realizacji PL9402 pominięto GDDP, a rolę instytucji realizujących powierzono DODP. W dniu 14.07.1995 r. zawarto porozumienie z DODP w Zielonej Górze w sprawie budowy dojazdu do przejścia granicznego w Gubinku oraz budowy dojazdu do przejścia granicznego w Olszynie, natomiast z DODP w Szczecinie - Porozumienie z dnia 19.07.1995 r. w sprawie budowy dojazdu do przejścia granicznego w Kołbaskowie oraz w Osinowie Dolnym.

Pozostając w zgodzie z ustawodawstwem krajowym naruszono w ten sposób ww. Porozumienie, mające charakter aktu prawa międzynarodowego. Rozbieżności powyższej uniknięto w *Porozumieniu o realizacji Programu Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy PHARE 1995* (dotyczącym programu PL9502), w którym rolę instytucji realizującej powierzono odpowiednim dyrekcjom okręgowym dróg publicznych. Realizacja programu PL9402 nadal jednak przebiegała z naruszeniem formalnego wymogu zawartego w ww. Porozumieniu z 19.09.1994 r.⁹³

W celu wyłonienia generalnego realizatora realizacji oczyszczalni ścieków „Pomorzany” Urząd Miejski w Szczecinie ogłosił przetarg nieograniczony. W przetargu zastosowano „preferencje krajowe”. Było to niezgodne z postanowieniem *Porozumienia o*

⁹¹ W nomenklaturze PHARE jednostkę administrującą programem określa się skrótem PMU (od ang. Programme Management Unit).

⁹² Dz.U. Nr 14 poz. 60 ze zm.

⁹³ W przypadku granicy wschodniej, według pisma z 15.05.1997 r. (DGS - 1481/97) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Marszałka Sejmu RP, rozpoczęto rozmowy z przedstawicielami Komisji Europejskiej w sprawie utworzenia zintegrowanego Programu Współpracy Przygranicznej PHARE Polskiej Granicy Wschodniej.

realizacji Programu Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy PHARE 1995 z grudnia 1995 r.⁹⁴ w którym zastrzeżono, że przetargi będą otwarte i na równych prawach dla wszystkich osób fizycznych oraz prawnych z państw Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, a artykuł 18 ustawy o zamówieniach publicznych mówiący o „preferencjach krajowych” będzie wykluczony z procedur przetargowych. Zgodnie z kosztorysem inwestorskim z kwietnia 1996 r. wartość robót z podatkiem VAT wynosiła 148,5 mln zł.

Realizacja
programów
trans-
granicznych
PHARE

W trakcie kontroli NIK, w najbardziej zaawansowanym stadium realizacji znajdował się Program Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy PHARE PL9402. W Programie tym priorytet nadano współfinansowaniu przedsięwzięć transportowych obejmujących m.in. budowę nowych i modernizację istniejących na granicy z Unią Europejską przejść granicznych, mostów oraz sieci dróg dojazdowych do tych przejść. Lista projektów transportowych obejmowała współfinansowanie przedsięwzięć na przejściach granicznych: w Olszynie (udział PHARE wynosił 15 mln ECU), Gubinku (16 mln ECU), Kołbaskowie-Pomellen (10 mln ECU), Świecku (5,5 mln ECU), Osinowie Dolnym-Hohenutzen (1,2 mln ECU), Radomieszcach-Hagenwerder (0,3 mln ECU). Udział PHARE PL9402 we współfinansowaniu tych inwestycji miał wynieść 48 mln ECU, tzn. 87,3 % wartości tego Programu.

Sprawowanie nadzoru nad wdrażaniem Programu PL9402, było utrudnione na skutek niekonsekwentnego określania terminów wykonywania zadań w umowach zawieranych ze zwycięzcami przetargów przez instytucje realizujące.

Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych w Szczecinie zawarła np. 17.09.1996 r. umowę z Compenon Bernard SGE i Przedsiębiorstwem Budowy Autostrad "Gobex" Sp. z oo. (partnerzy), w której ww. firmy zobowiązały się do budowy mostów przez Odrę Zachodnią i Odrę Wschodnią. Na jej mocy termin wykonania robót ustalono odpowiednio na 16 i 18 miesięcy od daty ich rozpoczęcia. Wartość robót objętych tą umową ustalono łącznie na 5 347 142,99 ECU.

Podobna praktyka stosowana była także przez Dyрекję Okręgową Dróg Publicznych w Zielonej Górze i dotyczyła np. umowy z firmami Teerbau (Mosty, Tepol), Essen na budowę mostu przez rzekę Nysę Łużycką na przejściu granicznym w Gubinku. Wartość umowy zawartej 11.10.1996 r. to 3 542 285,89 ECU.

Brak precyzyjnych terminów realizacji inwestycji ograniczał możliwość nadzorowania prowadzonych przy udziale tych środków inwestycji oraz umożliwiał opóźnianie realizacji kontraktów, co z kolei zagraża finansowaniu całego przedsięwzięcia. Zgodnie z warunkami Umowy Finansowej Programu PHARE PL9402, jego zakończenie ma nastąpić 31 lipca 1997 r.

Niski stopień
wykorzystania
na koniec roku
1996

W okresie objętym kontrolą, programy PL9402 i PL9502 zostały wykorzystane w niewielkim stopniu. Ze 104 mln ECU środków pomocowych przyznanych przez Komisję Europejską, do 30.09.1996 r. Polska otrzymała z UE 13,7 mln ECU. W ramach ww. kwoty, 11 mln ECU stanowiła zaliczka uzyskana w styczniu 1995 r. na pokrycie najważniejszych potrzeb i umożliwienie rozpoczęcia realizacji programu PL9402.

Mimo upływu ponad dwóch lat od rozpoczęcia programu PL9402, do 30 września 1996 r. wydano jedynie 6,8 mln ECU, tj. 12,4 % całej przewidzianej w ramach jego pomocy (55 mln ECU). W okresie objętym kontrolą w strukturze poniesionych wydatków dominowały wypłaty na realizację Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku. Wynosiły one blisko 5,4 mln ECU, co stanowiło blisko 80% ogółem zrealizowanych

⁹⁴ W tym porozumieniu wyszczególniono m.in. oczyszczalnię ścieków "Pomorzany".

wydatków w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy PL9402 PHARE. W trakcie kontroli NIK Prokurator Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim rozpoczął postępowanie przygotowawcze w sprawie niedopełnienia obowiązków uszczelnienia granicy państwowej, w związku z realizacją inwestycji centralnej pod nazwą Terminal Towarowych Odpraw Celnych w Świecku.

BARIERY OGRANICZAJĄCE ROZWÓJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ (ANALIZA ANKIET)

W ankiecie przeprowadzonej przez NIK w ramach omawianej kontroli, przedstawiciele euroregionów, samorządów terytorialnych oraz Wojewodowie wskazali najistotniejsze ich zdaniem bariery utrudniające współpracę transgraniczną.

Drożność przejść granicznych

Większość ankietowanych wskazywała na niewystarczające w stosunku do rosnących potrzeb, możliwości sprawnego przekraczania granicy⁹⁵:

- Braki w infrastrukturze, niski standard oraz brak samych przejść granicznych. Brak przejść wskazywały gminy Lipsk i Węgorzewo, gmina Police (dla ruchu drogowego), gmina Hajnówka (dla ruchu towarowego i kołowego). Wojewoda chełmski wskazywał brak przejścia granicznego we Włodawie a gmina Muszyna sygnalizowała brak środków na budowę drogi do planowanego przejścia granicznego Leluchów-Circ. Euroregion Karpaty podkreślał generalnie zbyt małą liczbę przejść granicznych między Polską a Ukrainą. Euroregion Tatry za niedostateczną uznał obecną liczbę przejść granicznych ruchu towarowego na swoim terenie.
- Nadmierna formalizacja procedury przekraczania granicy i zbiurokratyzowany obieg dokumentów na granicy, przy równocześnie niewystarczającej liczbie celników. Np. gmina Chojna wskazywała na potrzebę ułatwień formalnych w przekraczaniu granicy przez wycieczki szkolne, a w ankiecie z województwa białostockiego sygnalizowano niewystarczającą sprawność procedury celno-przewozowej przy zlecaniu usługowego przerobu surowca pochodzenia rolnego.

Infrastruktura komunikacyjna

Był to drugi najczęściej wymieniany typ trudności.

- Powszechnie wskazywano na zły stan połączeń komunikacyjnych, w tym niski poziom infrastruktury kolejowej. Euroregion Tatry jako barierę rozwoju współpracy transgranicznej wskazał brak odpowiednich szlaków komunikacyjnych, np. drogi szybkiego ruchu Kraków-Chyżne, Nowy Targ-Niedzica.
- Brak koordynacji długofalowych koncepcji budowy ciągów komunikacyjnych drogowo-kolejowych po obu stronach granicy oraz konieczność modernizacji i rozbudowy dróg tranzytowych. Szczególną wagę do tego problemu przywiązywali: Przewodniczący Sejmiku Samorządowego Województwa Jeleniogórskiego, Gmina Sejny oraz miasto Zgorzelec. Na zaniedbanie w obszarze przygranicznym infrastruktury komunikacyjnej i telekomunikacyjnej wskazały polskie władze Euroregionu Pro Europa Viadrina.

Stan prawny

Problemy sygnalizowane w ramach tego punktu to:

⁹⁵ Problem inwestycji na przejściach granicznych omówiony został w rozdziale 0.

- Brak unormowań prawnych pomiędzy Rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Litwy w dziedzinie ochrony granicy państwowej.
- Brak uregulowań, które określałyby kompetencje i zadania wojewodów w sferze kontaktów transgranicznych.
- Nieokreślone zadania i kompetencje gminy w dziedzinie współpracy transgranicznej.
- Brak wspólnych zasad ruchu granicznego i odpraw celnych oraz uregulowań dotyczących ochrony środowiska i ochrony zdrowia.

Wojewoda Suwalski wskazał na brak umowy międzynarodowej o współpracy w dziedzinie gospodarki na wodach granicznych, Burmistrz miasta Zgorzelec na brak uregulowań prawnych między rządami w dziedzinie ratownictwa w przypadku zagrożeń i katastrof oraz na przepisy celne utrudniające przewóz przez granicę wyposażenia sprzętu i eksponatów w ramach przygranicznej współpracy kulturalnej samorządu i instytucji społecznych a także w przypadku darowizn urzędów służących potrzebom miast partnerskich.

Wskazano również na długotrwały proces uzgodnień i podpisania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o przejściach granicznych, przejściach na szlakach turystycznych przecinających granicę państwową oraz zasadach przekraczania granicy poza przejściami granicznymi oraz na niedostateczne rozwiązanie problemu związanego z praktyczną realizacją art. 4 pkt. 3 Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym, w którym mowa jest o wkładkach podróżnych dla dzieci nie wpisanych do dowodu osobistego rodziców. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu wkładki podróżne winny być wydane przez właściwe organy jednej ze stron z ważnością do 5 lat. W żadnym akcie wykonawczym nie jest określone jaki organ będzie je wydawał i w jakim trybie.

Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa zaliczyło do barier hamujących rozwój współpracy transgranicznej m.in.: brak regulacji międzyrządowych dotyczących praktyk zawodowych odbywanych przez uczniów i studentów.

Dostęp do informacji

Do podstawowych barier, ankietowani zaliczyli tu:

- Brak systematycznej informacji o polityce zagranicznej Państwa, w kontekście intensywnie rozwijającej się współpracy transgranicznej, sygnalizowali Przewodniczący Sejmiku Samorządowego Województwa Gorzowskiego oraz Wojewoda Zielonogórski. Na problemy związane ze zrozumieniem uwarunkowań politycznych oraz historyczno-kulturalnych sąsiadów wskazały m.in. władze Euroregionu Szprewa-Nysa-Bóbr oraz Euroregionu Tatry.
- Brak wystarczających danych o przepisach prawnych obowiązujących w kraju sąsiednim, w tym szczególnie o przepisach celnych;
- Brak profesjonalnej informacji o sytuacji rynkowej i preferencjach mieszkańców, o partnerach gospodarczych, ich możliwościach, o ofertach towarowych, kondycji finansowej, wielkości i miejscu działania. Euroregion Tatry sygnalizował problemy wynikające z braków wymienionych w tym i poprzednim punkcie. Wojewoda jeleniogórski wskazywał na brak wiedzy na temat przygotowania przetargów na roboty budowlane oraz różnic w przepisach podatkowych.

W ankiecie z gminy Chojna stwierdzono, że brak jest ośrodków zapewniających rzetelną informację i koordynację kontaktów polsko-niemieckich a miasto Zgorzelec wskazało na słaby dopływ informacji istotnych dla planowania przestrzennego i strategicznego, działalności gospodarczej, kształtowania lokalnego rynku pracy, podejmowania wspólnych inicjatyw samorządów terytorialnych⁹⁶.

Przykładem konkretnej identyfikacji barier było wskazanie przez Wojewodę Bielskiego braku środków w wysokości 50 000 zł na realizację badań i analiz potencjału turystycznego pogranicza polsko-czesko-słowackiego (baza noclegowa, infrastruktura sportowo rekreacyjna, zabytki kultury, festiwale) oraz badań porównawczych potrzeb i zainteresowań turystów polskich, czeskich i słowackich.

Wykorzystanie programu PHARE

Wskazywano tu zwłaszcza na:

- Skomplikowane i przewlekłe procedury uniemożliwiające wykorzystanie funduszy lub powodujące nieekonomiczne wydłużanie cyklu inwestycyjnego (od chwili złożenia wniosku o dofinansowanie ze środków PHARE, do momentu podjęcia wiążącej decyzji o ich przyznaniu upływa około 2 lata, do czego należy jeszcze dodać czas oczekiwania na decyzję Unii Europejskiej o przekazaniu środków).
- Wysokie wymagania przy przyznawaniu funduszy pomocowych, w szczególności:
 - sporządzenie kosztownej dokumentacji przy braku gwarancji pozyskania środków,
 - wydatki i trudności techniczne związane z opracowaniem projektów zgodnych ze standardami europejskimi,
 - brak gwarancji sfinansowania udziału strony polskiej w przypadku przedsięwzięć współfinansowanych.
- Słabe przygotowanie merytoryczne kadr mających realizować procedury PHARE, niedostatek szkoleń w wypełnianiu odpowiednich procedur dla urzędników wojewódzkich i gminnych.

Wymiana handlowa

Wśród siedmiu ankietowanych województw położonych przy granicy wschodniej, pięć sygnalizowało potrzebę podjęcia działań na rzecz stworzenia warunków sprawnej i bezpiecznej wymiany handlowej z partnerami wschodnimi. Podobne problemy zgłosiło także województwo nowosądeckie oraz gorzowskie.

W szczególności sygnalizowano:

- brak bezpieczeństwa obrotu towarowego,
- brak rozwiązań systemowych umożliwiających pełne wykorzystanie różnorodnych transakcji kompensacyjnych w celu ułatwienia kontraktów barterowych,
- brak odpowiedniej liczby organizacji stymulujących współpracę gospodarczą z zagranicą, w tym obsługi bankowo-finansowej wymiany gospodarczej z Ukrainą,
- brak rozwiązań i decyzji w sprawie gwarancji kredytowych, organizacji wspólnych banków oraz instytucji gospodarczych,
- brak banków wyspecjalizowanych w prowadzeniu rozliczeń pomiędzy partnerami, udzielających kredytów i gwarancji kredytowych dla transgranicznych przedsięwzięć gospodarczych.

⁹⁶ Słabość systemu obiegu informacji jest również przedmiotem podrozdziału 0, str. 28 i następne.

Najczęściej zgłaszane problemy tej grupy wynikają z odmiennej niż w Polsce prawnej i organizacyjnej roli i pozycji samorządności lokalnej, szczególnie w państwach graniczących z nami od wschodu i południa. W praktyce współpracę utrudniały też zmiany na stanowiskach przewodniczących komisji i rad koordynacyjnych ds. współpracy transgranicznej, wynikające z częstych zmian rządów u partnerów tej współpracy. Sygnalizowano również trudności z przełamywaniem obaw przed zdominowaniem pogranicza przez silniejszych sąsiadów i asymetrią korzyści gospodarczych i politycznych.

W przypadku programu PHARE, problemem zależnym przede wszystkim od decyzji podejmowanych na szczeblu UE były trudności w równoczesnym wykorzystywaniu środków pochodzących z PHARE i wewnątrzunijnego programu INTERREG II⁹⁷ zasilającego landy niemieckie.

⁹⁷ Patrz str. 13.

III. Przebieg postępowania kontrolnego

W kontroli koordynowanej przez Departament Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej NIK, uczestniczył Departament Administracji Publicznej oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu, Zielonej Górze. Kontrolą objęto 25 jednostek zaś badaniami ankietowymi 164 jednostki. Poniżej przedstawiono ich szczegółowy wykaz oraz przestrzenne rozmieszczenie.



Rysunek 10. Przestrzenne rozmieszczenie jednostek objętych kontrolą oraz badaniami ankietowymi.

Jednostki organizacyjne objęte kontrolą i badaniami ankietowymi:

KONTROLE I BADANIA ANKIETOWE ⁹⁸	KONTROLE
Urzędy Wojewódzkie (14): Biała Podlaska, Białystok, Bielsko-Biała, Chełm, Gorzów Wielkopolski, Jelenia Góra, Katowice, Krosno, Nowy Sącz, Przemyśl, Suwałki, Szczecin, Zamość, Zielona Góra.	Administracja centralna (3): Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Urząd Rady Ministrów.
Euroregiony (4): Nysa, Pomerania, Pro Europa Viadrina, Szpewa-Nysa-Bóbr,	Urzędy Miast (2): Jelenia Góra, Szczecin.
	Dyrekcje Okręgowych Dróg Publicznych (2): Jelenia Góra, Szczecin.

BADANIA ANKIETOWE ⁹⁹

Euroregiony (3):
Bug, Karpacki, Tatr.

Gminy województwa białkopodlaskiego (20):
Biała Podlaska (m), Biała Podlaska, Huszlew, Janów Podlaski, Kąkolewnica Wschodnia, Komarówka Podlaska, Konstantynów, Łomazy, Międzyrzec Podlaski (m), Międzyrzec Podlaski, Olszanka, Parczew (mg), Platerów, Sarnaki, Ślawatycze, Terespol (m), Terespol, Tuczn, Wisznice, Zalesie.

Gminy województwa białostockiego (11):
Białowieża, Białystok (m), Bielsk Podlaski (m), Czarna Białostocka (mg), Czeremcha, Hajnówka (m), Kleszczewo (mg), Krynki, Kuźnica (mg), Narew, Sokółka (mg).

Gminy województwa bielskobialskiego (11):
Cieszyń (m), Goleszów, Hażlach, Istebna, Jeleśnia, Koszarawa, Rajcza, Ujsoly, Ustroń (m), Wisła (m), Zawoja.

Gminy województwa chełmskiego (5):
Chełm, Kamień, Krasnostaw, Rejowiec Fabryczny, Rejowiec.

Gminy województwa gorzowskiego (10):
Gorzów Wielkopolski (m), Górzyc, Kostrzyn nad Odrą (m), Myślibórz (mg), Ośno Lubuskie (mg), Rzepin (mg), Słońsk, Słubice (m), Sulęcín (mg), Witnica (mg).

Gminy województwa jeleniogórskiego (14):
Bogatynia (mg), Bolesławiec (m), Gryfów Śląski (mg), Jelenia Góra (m), Kamienna Góra (m), Marciszów, Mirsk (mg), Nowogrodziec (mg), Siekierczyn, Węgliniec (mg), Wleń (mg), Zawidów (m), Zgorzelec (m)(g).

Gminy województwa katowickiego (10):
Godów, Gorzyce, Jastrzębie Zdrój (m), Katowice (m), Krzanowice, Krzyżanowice, Pietrowice Wielkie, Racibórz (m), Ruda Śląska (m), Zebrzydowice.

Gminy województwa krośnieńskiego (4):
Komańcza, Korczyna, Krosno (m), Zagórz (m).

Gminy województwa nowosądeckiego (9):
Bukowina Tatrzańska, Czarny Dunajec, Krynica, Lipnica Wielka, Łapsze Niżne, Muszyna (mg), Piwniczna (mg), Szczawnica (m), Uście Gorlickie.

Gminy województwa przemyskiego (9):
Adamówka, Cieszanów (mg), Dubiecko, Jarosław (m), Lubaczów, Lubaczów (m), Medyka, Przemyśl (m), Przeworsk (m).

Gminy województwa suwalskiego (11):
Augustów (m), Ełk (m), Gołdap (m), Lipsk (mg), Olecko (m), Puńsk, Sejny (m), Sejny, Suwałki (m), Szypliszki, Węgorzewo (mg).

Gminy województwa szczecińskiego (6):

⁹⁸ W nawiasach podano liczby jednostek objętych kontrolą i badaniami ankietowymi.

⁹⁹ Ankiety otrzymane z urzędów miast i gmin oznaczono - (mg), z urzędów miast - (m), natomiast z urzędów gmin pozostawiono bez oznaczenia. Cyfry w nawiasach oznaczają liczby gmin, które odpowiedziały na ankietę NIK. Łącznie takich gmin było 143.

Chojna (m), Police (mg), Pyrzyce, Stepnica, Świnoujście (m), Trzebiatów (mg).

Województwo tarnowskie (1)

Bochnia (m)

Gminy województwa zamojskiego (10):

Biłgoraj (m), Hrubieszów, Izbica, Krasnobród (mg), Lubycza Królewska, Łabunie, Szczepieszyn (mg), Werbkowice, Zamość (m), Żółkiewka.

Gminy województwa zielonogórskiego (12):

Bytnica, Gubin (m), Jasień (m), Krosno Odrzańskie (mg), Maszewo, Nowe Miasteczko (mg), Nowogród Bobrzański (mg), Szczaniec, Świebodzin, Trzebiel, Zielona Góra (m), Żagań (m).

Zatwierdzenie programu kontroli nastąpiło w dniu 17.07.96 r. Czynności kontrolne w jednostkach rozpoczęto 04.07.96 r. a zakończono w dniu 17.12.96 r.

Do protokołu kontroli przeprowadzonej w URM, zgłoszone zostały w dniu 11.12.1996 r. Zastrzeżenia w trybie art. 55 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Po ich rozpatrzeniu protokół podpisany został w dniu 17.12.1996 r.

Kierownicy jednostek objętych kontrolą koordynowania i finansowania współpracy transgranicznej otrzymali łącznie 25 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny badanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokołach kontroli oraz uwagi i wnioski dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości. W sprawie żadnego z wystąpień nie wpłynęły zastrzeżenia, do których uprawnienia kontrolowanych art. 61 ustawy o NIK.

**P.O. Dyrektora
Departamentu Gospodarki
i Integracji Europejskiej**

(Janusz Gradowski)

**AKCEPTUJE
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

(Jacek UCZKIEWICZ)
Warszawa,

**ZATWIERDZAM
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

(Janusz WOJCIECHOWSKI)
Warszawa, 08.

Występujące w tekście organy administracji rządowej oraz władz samorządowych i ich związków

C

Centralny Urząd Planowania 34

E

Euroregion Bug 24

Euroregion Karpacki 21

Euroregion Karpaty 41

Euroregion Nysa 20, 21, 42

Euroregion Pomierania 23, 32

Euroregion Pro Europa Viadrina 22, 23, 32, 41

Euroregion Szprewa-Nysa-Bóbr 22, 42

Euroregion Tatry 23, 32, 41, 42

G

Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych 38

Główny Urząd Ciel 34, 38

M

Mędzyresortowa Komisja do Spraw
Zagospodarowania Granicy Państwowej 34

Mędzyresortowa Komisja ds.
Zagospodarowania Granicy Państwowej 6, 29

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej 34

Ministerstwo Ochrony Środowiska,
Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 34

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 27, 34

Ministerstwo Spraw Zagranicznych 7, 8, 28, 30, 31, 32, 33

Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z
Zagranicą 25

P

Prezes Rady Ministrów 7, 26, 28, 29, 30

Prokuratura Wojewódzka w Gorzowie
Wielkopolskim 40

S

Sejmik Samorządowy Gmin Województwa
Gorzowskiego 34, 42

Sejmik Samorządowy Gmin Województwa
Jeleniogórskiego 34, 41

Stowarzyszenie Europejskich Regionów
Granicznych 31

Straż Graniczna 34

U

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w
Poznaniu 38

Urząd Gminy w Chojnie 41, 42

Urząd Gminy w Hajnówce 41

Urząd Gminy w Lipsku 41

Urząd Gminy w Muszynie 41

Urząd Gminy w Policach 41

Urząd Gminy w Węgorzewie 41

Urząd Miasta Zgorzelec 42

Urząd Rady Ministrów 7, 8, 25, 27, 28, 29, 30, 34, 38

Urząd Wojewódzki w Bielsku-Białej 33, 35, 43

Urząd Wojewódzki w Chełmie 35, 41

Urząd Wojewódzki w Gorzowie 33, 38

Urząd Wojewódzki w Jeleniej Górze 33, 38

Urząd Wojewódzki w Katowicach 31, 33

Urząd Wojewódzki w Nowym Sączu 31, 33

Urząd Wojewódzki w Przemyśle 33, 36

Urząd Wojewódzki w Suwałkach 42

Urząd Wojewódzki w Szczecinie 31, 34, 38

Urząd Wojewódzki w Zamościu 36

Urząd Wojewódzki w Zielonej Górze 38, 42