



Warszawa, 21 września 2015 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej

(druk nr 1061)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana nowelizacja zmienia ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1390, ze zm.), dalej jako „ustawa EUWT”. Ustawa EUWT jest aktem uzupełniającym rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 19, ze zm.), dalej jako „rozporządzenie 1082/2006”. Oba akty prawne stanowią podstawę do tworzenia i funkcjonowania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej będących sformalizowanymi grupami współpracy podmiotów - przede wszystkim o charakterze publicznym - z różnych państw członkowskich Unii Europejskiej, powoływanymi z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE.

Asumptem do uchwalenia tej ustawy, były liczne zmiany dokonane w rozporządzeniu 1082/2006 na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 303), dalej jako „rozporządzenie 1302/2013”. Prawodawca europejski doprecyzował niektóre przepisy rozporządzenia 1082/2006 oraz wprowadził zmiany skutkujące zmniejszeniem barier w tworzeniu EUWT i ułatwianiem funkcjonowania istniejących ugrupowań. Konsekwencją tych zmian jest konieczność odpowiedniego dostosowania ustawodawstwa krajowego do znowelizowanego

rozporządzenia 1082/2006 oraz doprecyzowania zasad postępowania w celu zapewnienia skutecznego stosowania tego rozporządzenia w Rzeczypospolitej Polskiej.

Podstawowe zmiany zawarte w niniejszej ustawie dotyczą następujących kwestii.

1. Doprecyzowanie zasad tworzenia i przystępowania do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) oraz jego funkcjonowania. Kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w art. 1 pkt 1, w którym dookreślono zakres przedmiotowy ustawy. Doprecyzowaniu oraz poszerzeniu uległ także katalog podmiotów, które mogą być członkami europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (redefinicja podmiotu prawa publicznego oraz zdefiniowanie przedsiębiorstwa publicznego).

Ustawa zmienia art. 4 ustawy EUWT wprowadzając tryb wydawania zgody na przystąpienie do EUWT organu administracji rządowej jako władzy na szczeblu krajowym, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1082/2006. Przewiduje się, że w takiej sytuacji zgodę wydawać będzie, w drodze uchwały, Rada Ministrów. Ustawa przewiduje także, iż reprezentantem RP w ugrupowaniu, do którego Polska przystępuje będzie wskazany w uchwale organ administracji rządowej (dotychczas mógł nim być tylko minister).

W dotychczas obowiązujących przepisach ustawy EUWT nie regulowano kwestii dotyczącej zatwierdzania konwencji tworzących się ugrupowań. Nowelizacja przewiduje, że w przypadku EUWT, do którego przystąpi Rzeczpospolita Polska lub organ administracji rządowej, w uchwale o przystąpieniu albo wyrażeniu zgody na przystąpienie, Rada Ministrów jednocześnie zatwierdzi konwencję tego ugrupowania, jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie przepisów rozporządzenia 1082/2006.

Doprecyzowaniu uległ tryb wydawania decyzji na przystąpienie do EUWT jednostki samorządu terytorialnego, podmiotu prawa publicznego, przedsiębiorstwa publicznego albo przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. e rozporządzenia 1082/2006. Biorąc pod uwagę, iż decyzja w tej sprawie jest wydawana przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, ustawa określa 21-dniowy termin na zajęcie stanowiska w sprawie. Niezajęcie stanowiska w sprawie jest równoznaczne z uzgodnieniem decyzji. Ponadto minister właściwy do spraw zagranicznych będzie mógł zwrócić się z prośbą o opinię do innych ministrów niż wymienieni powyżej, jeżeli będzie to uzasadnione charakterem działań planowanych przez nowo powstające EUWT. Niezajęcie stanowiska w terminie 14 dni od dnia wystąpienia

o wyrażenie opinii będzie uznawane za wyrażenie opinii pozytywnej. Analogicznie jak w przypadku uchwały Rady Ministrów o przystąpieniu RP do ugrupowania albo wyrażeniu zgody na przystąpienie do ugrupowania organu administracji rządowej, decyzja o wyrażeniu zgody na przystąpienie do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego, podmiotu prawa publicznego, przedsiębiorstwa publicznego albo przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. e rozporządzenia 1082/2006, będzie także zawierała rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia konwencji ugrupowania.

2. Dostosowanie przepisów do nowego mechanizmu milczącej zgody na przystąpienie do EUWT. W rozporządzeniu 1082/2006 wprowadzono zasadę, zgodnie z którą państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia decyzji w sprawie zatwierdzenia uczestnictwa przyszłego członka EUWT i konwencji w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania powiadomienia w tej sprawie. Jeżeli państwo członkowskie, które otrzymało powiadomienie nie zgłosi sprzeciwu w tym terminie, uczestnictwo przyszłego członka oraz konwencję uważa się za zatwierdzone. Wprowadzenie opisanego mechanizmu skutkuje koniecznością jego uwzględnienia w krajowym postępowaniu o wyrażenie zgody na przystąpienie. Nowela przewiduje, iż w przypadku zaistnienia skutków opisanych w rozporządzeniu, postępowanie krajowe ulega umorzeniu.

3. Doprecyzowanie zasad prowadzenia rejestru EUWT. Ustawa przewiduje, że rejestr ten jest jawny i prowadzony w postaci elektronicznej. Ponadto poszerzono katalog dokumentów przedkładanych wraz ze zgłoszeniem do rejestru EUWT o informacje o adresie siedziby statutowej ugrupowania oraz o nazwach, siedzibach i adresach organów, oddziałów lub innych jednostek organizacyjnych ugrupowania.

Ustawa określa zakres danych podlegających wpisowi do rejestru EUWT. Dane te dotyczą: daty wpisu ugrupowania do rejestru, daty i numeru decyzji o wpisie, nazwy i adresu siedziby ugrupowania oraz jego numeru identyfikacyjnego REGON, struktury organizacyjnej ugrupowania, wykazu członków ugrupowania, dat ich przystąpienia i wystąpienia z ugrupowania, celu i zadań ugrupowania, ogłoszenia konwencji i statutu ugrupowania oraz ich zmian, imion i nazwisk osób uprawnionych do reprezentowania ugrupowania oraz ich funkcji w ugrupowaniu, okresu, na jaki utworzono ugrupowanie, rozwiązania ugrupowania oraz wykreślenia ugrupowania z rejestru. Stopień szczegółowości informacji i danych zamieszczanych w rejestrze określi rozporządzenie wydane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Wprowadzono także obowiązek zgłaszania ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych wszelkich zmian w zakresie danych podlegających wpisowi do rejestru EUWT, określając jednocześnie termin i sposób przedkładania tego zgłoszenia, a także przewidziano możliwość dokonywania wpisów bez zgłoszenia, jeżeli dane i informacje są znane ministrowi z urzędu.

Ustawa nakłada obowiązek prowadzenia akt rejestrowych obejmujących wszystkie dokumenty stanowiące podstawę wpisu, a także inne dokumenty składane w sprawie.

4. Określenie zasad postępowania w przypadku zmiany konwencji lub statutu EUWT. Ustawa zobowiązuje ugrupowanie mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do informowania ministra właściwego do spraw zagranicznych o zmianie konwencji lub statutu tego ugrupowania w terminie 21 dni od dnia przyjęcia tych zmian. Zmiana konwencji wymaga zatwierdzenia w trybie właściwym dla zatwierdzenia konwencji, jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie art. 4 rozporządzenia 1082/2006.

Doprecyzowano także przepis przewidujący, że konwencja oraz statut ugrupowania mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich zmiany są ogłaszane nieodpłatnie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Zmiany wprowadzone w art. 15 ustawy EUWT odnoszą się do ugrupowań mających siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lecz działających na podstawie prawa polskiego. Członkowie tych ugrupowań są zobligowani do informowania ministra właściwego do spraw zagranicznych o uzyskaniu osobowości prawnej przez ugrupowanie oraz przekazania przyjętej konwencji i statutu. Przekazanie wymienionych informacji powinno nastąpić w terminie 21 dni od dnia nabycia przez ugrupowanie osobowości prawnej. Analogicznie, członkowie powinni poinformować ministra właściwego do spraw zagranicznych o późniejszych zmianach konwencji i statutu. Przepisy określają również zasady i tryb zatwierdzania konwencji tego rodzaju ugrupowań.

5. Doprecyzowanie zasad wykonywania uprawnień państwa członkowskiego wynikających z art. 13 i art. 14 rozporządzenia 1082/2006. Przedmiotowe rozporządzenie uprawnia państwo członkowskie do kontrolowania działalności ugrupowania. W przypadku gdy EUWT prowadzi działalność naruszającą przepisy państwa członkowskiego dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, moralności publicznej lub naruszającą interes publiczny państwa, właściwy organ tego państwa może

zakazać prowadzenia tej działalności na jego terytorium lub zażądać wystąpienia z EUWT tych członków, którzy zostali utworzeni zgodnie z jego prawem, chyba że EUWT zaprzestanie prowadzenia tej działalności. Przepis art. 14 rozporządzenia uprawnia natomiast sąd lub właściwy organ państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT do rozwiązania ugrupowania, jeżeli uzna że EUWT narusza przepisy rozporządzenia, w szczególności działa poza zakresem powierzonych zadań. Niniejsza nowelizacja zawiera przepisy uzupełniające, regulujące tryb postępowania nadzorczego.

W ramach rozwiązań o charakterze dostosowującym i przejściowym ustawa określa termin na dostosowanie danych zawartych w rejestrze EUWT do zmian wynikających z nowelizacji zobowiązując do współpracy w tej kwestii zarejestrowane ugrupowania. Ustawa przewiduje także prowadzenie postępowań o wykreślenie z rejestru ugrupowań prowadzących działalność, o której mowa w art. 13 rozporządzenia 1082/2006, na podstawie przepisów dotychczasowych.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona w oparciu o projekt rządowy (druk sejmowy nr 3762), który wpłynął do Sejmu w dniu 24 lipca 2015 r. Projekt został przekazany do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Spraw Zagranicznych. Komisje rozpatrzyły projekt na posiedzeniu w dniu 5 sierpnia i przygotowały sprawozdanie (druk sejmowy nr 3805), w którym dokonały zmian w stosunku do treści przedłożenia rządowego polegających na:

- 1) doprecyzowaniu zakresu danych zamieszczanych w rejestrze Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej;
- 2) stworzeniu podstawy prawnej do dokonywania wpisów w rejestrze EUWT danych i informacji znanych z urzędu, przez ministra właściwego do spraw zagranicznych;
- 3) wprowadzeniu obowiązku prowadzenia akt rejestrowych obejmujących dokumenty stanowiące podstawę wpisu w rejestrze EUWT, zmiany danych zamieszczonych w rejestrze, wykreślenia z rejestru lub odmowy dokonania wpisu do rejestru, a także inne dokumenty, jeżeli były składane;
- 4) zmianie zakresu upoważnienia ustawowego - rozporządzenie ma określić szczegółowość informacji i danych zamieszczanych w rejestrze EUWT;

- 5) doprecyzowaniu okoliczności, w których minister właściwy do spraw zagranicznych wykorzystuje swoje uprawnienia nadzorcze w odniesieniu do członka ugrupowania mającego siedzibę statutową poza terytorium RP;
- 6) uściśleniu obowiązków ministra właściwego do spraw zagranicznych związanych ze zmianami w zakresie prowadzenia rejestru EUWT.

Drugie i trzecie czytanie przeprowadzono na 99. posiedzeniu Sejmu (w drugim czytaniu nie zgłoszono wniosków legislacyjnych). Ustawa została uchwalona 11 września 2015 r. większością 275 głosów (147 posłów było przeciwnych a 5 się wstrzymało).

III. Uwagi szczegółowe

1. Należy zwrócić uwagę, iż w myśl § 84 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. Analizując opiniowaną nowelizację nasuwa się uwaga, iż zarówno szeroki zakres zmian wprowadzanych do ustawy, widoczny między innymi w modyfikacji zakresu przedmiotowego jak i podmiotowego ustawy, jak również charakter tych zmian wpływających w sposób zasadniczy na kształt obowiązujących rozwiązań uzasadnia uchwalenie nowej ustawy w miejsce przyjętej nowelizacji. Opracowanie nowej ustawy pozwoliłoby także na uporządkowanie materii tej ustawy poprzez zapewnienie odpowiedniej kolejności przepisów prawnych, co wpłynęłoby na czytelność i ułatwiło prawidłową interpretację aktu prawnego. Jednakże na obecnym etapie procedowania przedstawiona uwaga może mieć charakter wyłącznie postulatywny.

2. Art. 1 pkt 3 lit. b w zakresie art. 4 ust. 4 oraz art. 1 pkt 4 w zakresie art. 6 ust. 1 i 4 - przepisy te formułują obowiązek zatwierdzenia przez właściwy organ konwencji ugrupowania, do którego przystępuje Rzeczpospolita Polska, organ administracji rządowej albo inny podmiot wymieniony w art. 6 ust. 1 ustawy EUWT, **jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie art. 4 rozporządzenia 1082/2006**. Należy zauważyć, iż przywołane rozporządzenie przewiduje jedną sytuację, w której zatwierdzenie konwencji nie jest konieczne tj. gdy do ugrupowania przystępuje nowy członek podlegający prawu innego państwa członkowskiego (wtedy zatwierdzenia konwencji dokonuje tylko to państwo). Biorąc pod uwagę, iż ustawa EUWT reguluje wyłącznie kwestie członkostwa polskich podmiotów

(tj. działających na podstawie prawa polskiego) nie będzie sytuacji, w których zatwierdzenie konwencji (lub jej zmian) nie będzie konieczne. Sugeruje się więc usunięcie wyrazów „jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie art. 4 rozporządzenia 1082/2006” jako zbędnych.

Propozycja poprawki

w art. 1:

- a) w pkt 3 w lit. b, w ust. 4 skreśla się wyrazy „, jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie art. 4 rozporządzenia 1082/2006”,
- b) w pkt 4, w art. 6 w ust. 1 i 4 skreśla się wyrazy „, jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie art. 4 rozporządzenia 1082/2006”.

Renata Bronowska

Główny legislator