

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ PRAWA

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE

Zeszyt dedykowany jest Profesorowi Zdzisławowi Galickiemu – znakomitemu Prawnikowi, który poprzez swój wkład w rozwój prawa międzynarodowego (zwłaszcza jako Członek i Przewodniczący Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ) oraz otwartą postawę naukową – umocnił grunt dla badań pierwotnych i interdyscyplinarnych. Jubileusz Pana Profesora jest okazją do podziękowań i najlepszych życzeń

MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Redaktor naukowy

Maciej Perkowski

Rada naukowa:

Lidia Abramczyk, Vladimir Babčak, Leonard Etel, Marian Filar, Edward Gniewek, Jose Luis Iriarte Angél, Adam Jamróz, Marina Karasiowa, Aleksiei S. Kartsov, Cezary Kosikowski, Bernard Kitous, Petr Mrkyvka, Andrei A. Novikov, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Sebastiano Tafaro, Wiktor Trinczuk

Kolegium redakcyjne:

Teresa Mróz, Grażyna B. Szczygieł, Mieczysława Zdanowicz (Redaktor naczelny), Justyna Matys, Katarzyna Bagan-Kurluta

© Copyright by Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2

Białystok 2012

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Niniejsza wersja jest wersją pierwotną Białostockich Studiów Prawniczych.

ISSN 1689–7404

Redaktor językowy:

Richard Tykocki-Crow

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:

Bauhaus

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta tekstów polskich: *Jolanta Wanda Rysińska, Wojciech Kotowski*

Wydawca: Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2

Zainteresowanych współpracą prosimy o kontakt z kolegium redakcyjnym

na adres: Magdalena Perkowska, 15–213 Białystok, ul. Mickiewicza 1

e-mail: magdalena.perkowska@gmail.com

bądź z Wydawnictwem Temida 2 z dopiskiem – Białostockie Studia Prawnicze.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (MACIEJ PERKOWSKI)	9
---------------------------------------	---

CZEŚĆ I

UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE MIĘDZYNARODOWEJ AKTYWNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

MACIEJ PERKOWSKI
UNIwersytet w Białymstoku

Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie	13
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

TADEUSZ TRUSKOLASKI
KOMITET REGIONÓW UE, UNIwersytet w Białymstoku

KAMIL WALIGÓRA
UNIwersytet w Białymstoku

Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów	23
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

MARIUSZ ANTONI KAMIŃSKI
SEJM RP, ZGROMADZENIE PARLAMENTARNE RADY EUROPY

Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej	35
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

RAFAŁ KULIGOWSKI
UNIwersytet w Białymstoku

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego	45
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

BOGDAN KOŚCIUCH
PWSZ SUWAŁKI, AGENCJA ROZWOJU REGIONALNEGO ARES SUWAŁKI
ANNA POŹNIAK
PWSZ SUWAŁKI

Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego	57
-------------------------------------------------------------------------------	----

Spis treści

ŁUKASZ SKOCZYŁAS
MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH

Aktualna współpraca transgraniczna Rzeczypospolitej Polskiej modelująca
aktywność międzynarodową samorządów 67

HENRYK SASINOWSKI
POLITECHNIKA BIAŁOSTOCKA

Koncepcja restrukturyzacji i rozwoju regionalnego wschodniego
pogranicza Polski 77

CZEŚĆ II REGIONY W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

MACIEJ PERKOWSKI
UNIwersytet w Białymstoku

Koncepcja „non-state actors” a umiędzynarodowienie regionów 95

MACIEJ PERKOWSKI
UNIwersytet w Białymstoku

Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych 105

JESÚS GAMALLO ALLER
REGION GALICJA W HISZPANII

European Regions and the territorial integrity of European States: Galicia-Spain-
Europe as a model of cohesion and integration 113

TCHON LI
PAŃSTWOWY UNIwersytet im. JANKI KUPAŁY W GRODNIĘ NA BIAŁORUSI

Region grodzieński w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych 119

WIOLETA HRYNIEWICKA-FILIPKOWSKA
UNIwersytet w Białymstoku

Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter zagranicznych biur
polskich województw 135

Spis treści

MARTA PERKOWSKA
UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU
IWONA LEWKOWICZ

Współpraca międzynarodowa polskich regionów
w zakresie ochrony zdrowia 145

AGNIESZKA JABŁOŃSKA
UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU

Kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województw na tle
standardów międzynarodowych 163

MAGDALENA ŁYŻNICKA-SANCZENKO, MAJA SZUMARSKA, MICHAŁ PODBIELSKI
URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego 173

CZĘŚĆ III

POWIATY I GMINY W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

EWA CZECH
UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU
MARTYNA KROPIEWNICKA
UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU

Międzynarodowa współpraca polskiego samorządu terytorialnego szczebla
powiatowego w zakresie ochrony środowiska realizowanej w zgodzie ze
zrównoważonym rozwojem 185

KONRAD WNOROWSKI
UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU

Powiat białostocki w stosunkach międzynarodowych 197

ADAM DOLIWA
UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU

Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy
międzynarodowej gmin 209

WŁODZIMIERZ JAN MUSIAŁ
URZĄD MIEJSKI W BIAŁYMSTOKU

Bilateralna współpraca gmin na przykładzie Białegostoku i Grodna 219

Spis treści

JAROSŁAW SADOWSKI
WOJEWÓDZKI URZĄD PRACY W BIAŁYMSTOKU

Możliwość finansowania współpracy zagranicznej powiatów i gmin ze środków Unii Europejskiej	231
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

RECENZJE I OMÓWIENIA

ANDRZEJ JACKIEWICZ

Territorial Organization of European States. Federalism, Regionalism, Unitarism Temida2, Białystok 2011 (<i>recenzja Stanisław Bożyk UwB</i>)	243
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

ADAM DOLIWA

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego C.H. Beck, Warszawa 2012 (<i>recenzja Teresa Mróz UwB</i>).....	247
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

KATARZYNA SZMIGIEL

Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw GEOPROFIT, Warszawa 2009 (<i>omówienie Henryk Sasinowski PB</i>)	251
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

SŁAWOMIR MAREK REDO

Blue Criminology: The power of United Nations ideas to counter crime globally. A monographic study, European Institute for Crime Prevention and Control, Affiliated with the United Nations (HEUNI), Helsinki 2012, ss. 263 (<i>omówienie Maciej Perkowski UwB</i>)	253
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

WYKAZ BIBLIOGRAFICZNY

OPRACOWANIE AGNIESZKA GRAJEWSKA
UNIWESYTET W BIAŁYMSTOKU

Dokumenty międzynarodowe	257
Dokumenty polskie	261
Literatura	265
Wybór orzecznictwa	271
Strony internetowe	273

WPROWADZENIE

Stosunki międzynarodowe rozwijają się wertykalnie i horyzontalnie. Równocześnie rozrasta się krąg kształtujących je aktorów. Do stale obecnych państw dołączają kolejne kategorie uczestników, na ogół wywodzące się z obrotu krajowego poszczególnych państw. Z perspektywy prawa jest to proces tyleż inspirujący, co trudny do rzetelnej oceny. Nie zawsze bowiem pojawiający się aktor stosunków międzynarodowych dysponuje równocześnie podmiotowością prawnomiędzynarodową. Taka sytuacja, choć prawniczo frapująca, skłania do naukowego podjęcia tematu. Sposobność przynosi tu pozornie bezproblemowa międzynarodowa aktywność samorządu terytorialnego. O ile istnienia współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego nikt nie kwestionuje, o tyle ich status prawnomiędzynarodowy budzi już szereg kontrowersji. Z jednej bowiem strony samorządy zasadnie poszukują perspektyw rozwojowych w stosunkach międzynarodowych, z drugiej strony zaś ich aktywność obfituje w problemy, deficyty i rozliczne wątpliwości. Rolą nauki jest wyjść naprzeciw potrzebom samorządu terytorialnego determinowanym tak zarysowaną sytuacją. Incydentalnie takie kroki były podejmowane, głównie w naukach ekonomicznych i politologii. Natomiast prace prawników, jeśli nawet odnosiły się do współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego, to na ogół w zakresie ograniczonym podmiotowo lub przedmiotowo. Ukształtowała się zatem nisza, którą można i trzeba wypełnić naukową treścią. Przedstawione opracowanie włącza się w realizację tego zadania.

Celem opracowania jest wszechstronne, lecz uporządkowane omówienie zagadnień składających się na międzynarodową aktywność samorządu terytorialnego. W szczególności chodzi tu o problematykę prawną, choć z dopuszczeniem także nieprawniczych opracowań z zakresu innych nauk społecznych. Takie podejście pozwala uchwycić sedno tytułowej materii, na którą składają się przecież liczne unormowania i bardzo zróżnicowana praktyka.

Publikacja składa się z trzech części. W pierwszej przedstawione zostały uwarunkowania zewnętrzne międzynarodowej aktywności samorządu terytorialnego. W szczególności uwagę poświęcono przedmiotowo właściwym dokumentom prawnomiędzynarodowym, organom organizacji międzyrządowych i formom międzynarodowej kooperacji. Ponadto ujęto tu prezentację aktualnej współpracy transgranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (która modeluje aktywność międzynarodową samorządów) oraz ekonomiczną koncepcję restrukturyzacji i rozwoju regionalnego wschodniego pogranicza Polski.

Część druga opracowania poświęcona została stosunkowo najszerszej (spośród wszystkich poziomów samorządu terytorialnego) problematyce regionów w stosunkach międzynarodowych, poczynając od podbudowy teoretycznej (koncepcja „non-state actors”) i podstaw prawnych aktywności międzynarodowej polskich województw, poprzez porównawczą prezentację dwóch różnych modeli umiędzynarodowienia regionu (hiszpańska Galicja i białoruski Rejon Grodzieński), analizę wojewódzkiej paradyplomacji i zaplecza kadrowego współpracy zagranicznej polskich województw, na case study (międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego) kończąc.

W naturalny sposób część trzecia przedstawia powiaty i gminy w stosunkach międzynarodowych. Opracowanie dynamizuje różnorodność podejścia i metodologii. Pojawiają się zatem w tej części: specjalizacja przedmiotowa, case study podmiotowe, analiza systemowa (konstytucjonalizacja) i rozważania ekonomiczno-prawne.

Opracowanie zostało wzbogacone o tematycznie powiązane recenzje i omówienia oraz wybór bibliograficzny.

W zamyśle redakcyjnym i autorskim – publikacja niniejsza powinna stanowić punkt wyjścia do kolejnych badań i wypowiedzi naukowych oraz przyczynę w naukowym wypełnianiu deficytu merytorycznego prawnych aspektów międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego.

Maciej Perkowski

CZEŚĆ I

UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE MIĘDZYNARODOWEJ AKTYWNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

GŁÓWNE PODSTAWY PRAWNOMIĘDZYNARODOWE AKTYWNOŚCI ZAGRANICZNEJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W EUROPIE

Prawo międzynarodowe publiczne rozwija się nieustannie. Niekiedy przybiera to postać znaczących kodyfikacji, częściej jednak następuje poprzez rozwój horyzontalny. Ten ostatni prowadzi niejednokrotnie do *de facto* fragmentacji. Wydaje się, że taki właśnie proces zachodzi w prawie międzynarodowym w odniesieniu do problematyki samorządu terytorialnego i na jego korzyść. Współpraca zagraniczna realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyby była uregulowana tylko w prawie krajowym, nie mogłaby zaistnieć praktycznie. Dla jej urealnienia niezbędne są odpowiednie regulacje międzynarodowe. Z jednej strony chodzi tu o porozumienia dwustronne, głównie natury dobrosąsiedzkiej lub uszczegółowionej przedmiotowo, z drugiej strony zaś – o porozumienia wielostronne, kreowane zwykle na forum europejskich organizacji międzynarodowych. Dla polskiego samorządu terytorialnego aktualnie kluczowe znaczenie ma ta druga grupa podstaw prawnych. Jej też poświęcone zostanie to opracowanie.

Wśród europejskich organizacji międzynarodowych zainteresowanych przedmiotowo zagadnieniem międzynarodowej współpracy samorządowej wyróżniają się Rada Europy i Unia Europejska. Z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego prymat lokuje się po stronie Rady Europy, jednak – gdy chodzi o intensywność praktyki – dominuje Unia Europejska. Mając to na względzie – omówione zostaną wybrane podstawy prawne międzynarodowej aktywności samorządowej w Europie, w sekwencji rozpoczynającej się od dorobku Rady Europy, przechodzącej następnie do dorobku Unii Europejskiej. Odniesienia poczynione zostaną wobec tych dokumentów, które tworzą współczesny kanon międzynarodowej aktywności polskiego samorządu terytorialnego.

Polskie regulacje zagranicznej współpracy samorządowej w znacznym stopniu powstawały pod wpływem treści merytorycznej Europejskiej Karty Samorządu Te-

* Kierownik Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; radny Sejmiku Województwa Podlaskiego.

rytorialnego.¹ Dokument powstał na forum Rady Europy w dniu 15 października 1985 roku, zaś Polska ratyfikowała go w całości w 1993 r. (obowiązuje od 26 kwietnia 1994 roku). Karta stanowi, że zasada samorządności terytorialnej oraz podstawowe kompetencje społeczności lokalnych muszą być uznane w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji. Nie wyklucza to jednakże możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, a w szczególności – w zakresie określonym prawem – pełnej swobody działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Tu Karta wskazuje na zasadę subsydiarności, wedle której odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, zaś powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączone, możliwe do zakwestionowania lub ograniczenia przez inny organ władzy (centralny lub regionalny) jedynie w zakresie przewidzianym prawem, a sposób ich wykonywania – w miarę możliwości – dostosowany do warunków miejscowych. Równolegle społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

Karta racjonalizuje funkcjonowanie struktur i środków administracyjnych względem zadań społeczności lokalnych. Z jednej bowiem strony (jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej) społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Z drugiej strony zaś status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji (w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego). Ponadto Karta nakazuje przy kontroli administracyjnej społeczności lokalnych zachowanie proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Sama kontrola administracyjna musi opierać się tu na Konstytucji lub ustawie, a nadto mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Oczywiście nie wyklucza to możliwości przeprowadzenia przez organ wyższego szczebla kontroli celowości zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane.

Wreszcie Karta przyznaje społecznościom lokalnym prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się z nimi – w granicach

1 Dz.U. z dnia 25 listopada 1994 r.

określonych prawem – w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych. Uprawnienie to zostało w Karcie wzmocnione poprzez równoczesne zobowiązanie państw do jego uznania. Znalazło to odzwierciedlenie w Konstytucji RP, której art. 172 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, na zasadach określonych ustawowo.² Kształtowanie przez państwo zasad międzynarodowej aktywności regionów na pierwszy rzut oka ogranicza założenia Karty odnośnie aktywizacji samorządów. Jest to jednak wniosek pozorny. W gruncie rzeczy nie ma innej możliwości, jak regulacja państwowa. Nie kto inny bowiem, lecz państwa, są twórcami prawa: w swoich porządkach wewnętrznych – krajowego, a w relacjach zewnętrznych – międzynarodowego. Ważne jest za to, jak państwa podchodzą do samorządu terytorialnego. W tej kwestii Karta gwarantuje prawną ochronę samorządu terytorialnego, tj. prawo społeczności lokalnych do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

Twórcy Karty odnieśli ją do szerokiego kręgu podmiotowego, obejmującego wszystkie kategorie społeczności lokalnych istniejących na terytorium państw-stron, zaznaczając przy tym, że w momencie składania dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia – państwa mogą wskazać te kategorie społeczności lokalnych lub regionalnych, do których zamierzają ograniczyć stosowanie niniejszej Karty, lub te, do których Karta nie będzie miała zastosowania. Z drugiej strony – pozostawiono państwom możliwość włączenia innych kategorii społeczności lokalnych lub regionalnych do zakresu stosowania Karty w drodze późniejszego powiadomienia o tym Sekretarza Generalnego Rady Europy. Przewidziano też analogiczną klauzulę terytorialną.

Nietrudno zauważyć, że choć Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest unormowaniem ogólnym, w którym tylko nieliczne postanowienia wprost odnoszą się do współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego, to jednak przestrzeganie jej postanowień wydatnie sprzyja samorządowej współpracy międzynarodowej, tworząc dlań grunt prawny i przewidywalne, stabilne, a nade wszystko ujednolicone (przynajmniej w Europie) standardy.

Ukierunkowana wprost na współpracę międzynarodową samorządu terytorialnego w Europie jest z kolei Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi,³ czyli tzw. Konwencja

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

3 Konwencja Rady Europy nr 106, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287-288. Należy zwrócić uwagę na fakt, że konwencja dotyczy działań nie tylko samorządu terytorialnego, ale również innych instytucji realizujących zadania lokalne i regionalne.

Madrycka Rady Europy, przyjęta 21 maja 1980 roku (ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. po uzyskaniu członkostwa Rady Europy w roku 1991). Dokument ten składa się z preambuły i 12 artykułów oraz z załącznika, w którym znajdują się wzory umów, porozumień i statutów potrzebnych do współpracy transgranicznej.

W preambule państwa członkowskie Rady Europy, które podpisały konwencję, wskazują na determinację, by w jak najszerszym stopniu wspierać współpracę transgraniczną i w ten sposób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz do umocnienia poczucia wspólnoty, które jednoczy narody Europy. Konsekwentnie potwierdzają to przyjęte zobowiązania. Już w pierwszym artykule państwa-strony zobowiązały się ułatwiać i wspierać współpracę transgraniczną między wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi ich właściwości, w szczególności poprzez starania na rzecz zawarcia porozumień i przyjęcia niezbędnych w tym celu uzgodnień, z poszanowaniem odrębnych postanowień konstytucyjnych państw-stron.

Konwencja definiuje współpracę transgraniczną jako każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw-stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Wobec tych ostatnich konwencja podkreśla pierwszeństwo prawa wewnętrznego danego kraju, stanowiąc, że współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych w sposób określony przez prawo wewnętrzne, bez naruszania zakresu i rodzaju tej właściwości.

Z kolei wyrażenie „wspólnoty i władze terytorialne” konwencja odnosi do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne państw-stron, przy czym każde z nich może powiadomić później Sekretarza Generalnego Rady Europy, że zamierza ograniczyć zakres lub wyłączyć stosowanie konwencji wobec określonych jednostek, urzędów i organów, jak również względem przedmiotu i form działania. Z drugiej strony Komitet Ministrów Rady Europy może, przez jednogłośne postanowienie (za wyraźną zgodą państw-stron), zaprosić każde państwo europejskie spoza Rady Europy, by przystąpiło do konwencji.

Konwencja Madrycka określa prawne i strukturalne wzorce współpracy, w postaci modelowych, dwustronnych i wielostronnych porozumień międzypaństwowych, które po odpowiednim dostosowaniu do szczególnej sytuacji poszczególnych państw-stron, w zamierzeniu mają ułatwiać współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Załączone do konwencji podstawowe wzory porozumień, statutów oraz umów służą jedynie za punkt odniesienia i nie posiadają charakteru wiążącego. W szczególności, jeśli państwa-strony uznają za konieczne, to mogą między innymi wyznaczać ramy, formy i granice, w których zakresie będą mogły działać wspólnoty i władze terytorialne zajmujące się współpracą transgraniczną. W każ-

dym z porozumień mogą też zostać określone władze i organy, których porozumienia te dotyczą. Konwencja nie wyklucza innych form współpracy transgranicznej, ani nie unieważnia porozumień istniejących przed jej obowiązywaniem. Szanuje przy tym prawo wewnętrzne państw-stron, a zwłaszcza właściwości w dziedzinie stosunków międzynarodowych i ogólnej polityki, jak również przepisy dotyczące kontroli i nadzoru, którym podlegają wspólnoty i władze terytorialne. W konwencji przewidziano możliwość późniejszego określenia przez państwa-strony organów, które zgodnie z ich prawem wewnętrznym są właściwe do sprawowania kontroli i nadzoru w stosunku do odnośnych wspólnot i władz terytorialnych, o czym wszakże należy powiadomić Sekretarza Generalnego Rady Europy.

W Konwencji madryckiej zobowiązano państwa-strony do rozwiązania wszelkich problemów natury prawnej, administracyjnej lub technicznej, które mogłyby zakłócić rozwój i pomyślną realizację współpracy transgranicznej i – jeśli okaże się to konieczne – do stosownych uzgodnień z jednym lub wieloma państwami-stronami, których sprawa ta dotyczy. Podobnie zabezpieczono sprawność przepływu niezbędnych informacji.

Generalnie – twórcy Konwencji madryckiej założyli progresję samorządowej współpracy transgranicznej w Europie i jej standardu prawnego, przyjmując, że państwa-strony będą badać celowość przyznania uczestniczącym w tej współpracy wspólnotom i władzom terytorialnym takich samych możliwości, jakie stwarza współpraca międzypaństwowa. Chociaż ten ostatni standard nie wydaje się dziś realny, to jednak przytoczone sformułowanie konwencji wskazuje, że droga doń pozostaje otwarta.

W dorobku prawnym Unii Europejskiej podstawę prawną dla międzynarodowej aktywności samorządu terytorialnego tworzą kluczowe akty prawa pierwotnego. Traktat o Unii Europejskiej (TUE)⁴ już w preambule akcentuje potrzebę zmniejszenia różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz zniwelowania opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych. Z wiążących postanowień TUE należy wskazać przede wszystkim art. 4, którego ust. 2. stanowi, że: *Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Równocześnie jednak Unia: Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego. Zarysowany tu „balans” wzmacnia ust. 3 art. 5 TUE, wedle którego: Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wy-*

4 Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 83/13, z 30.03.2010 r.

łącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Podchodząc z perspektywy międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego, spośród postanowień TUE na uwagę zasługuje jeszcze art. 8, zgodnie z którym: *Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy. W tym celu (...) Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki, jak również przewidywać możliwość wspólnego prowadzenia działań. Ich wykonanie stanowi przedmiot okresowych uzgodnień.* Art. 8 tworzy podstawę pod Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), zainaugurowaną w 2004 r., skierowaną do państw sąsiadujących nieobjętych aktualną perspektywą członkostwa. EPS obejmuje obecnie relacje Unii Europejskiej z piętnastoma państwami sąsiadującymi oraz z Autonomią Palestyńską, w oparciu o umowy stowarzyszeniowe (z południowymi partnerami), porozumienia o partnerstwie i współpracy (ze wschodnimi sąsiadami, zastępowane obecnie również umowami o stowarzyszeniu) oraz Planu Działań, których implementację Unia wspiera i dofinansowuje ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa,⁵ z budżetem uzgodnionym na perspektywę siedmioletnią 2007-2013 na kwotę ok. 11,18 mld €. Większość środków finansowych w ramach programów krajowych i regionalnych jest kierowana na Południe (wcześniej około 70%, obecnie nieco ponad 60%), zaś mniejsza ich część (wcześniej około 30%, a obecnie blisko 40%) jest skierowana na wschodni wymiar EPS. W grudniu 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014-2020, w której zaproponowała zwiększenie o 50 % środków na Europejską Politykę Sąsiedztwa. Mają być one przekazywane za pomocą nowego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),⁶ podobnie jak TUE, już w preambule akcentuje troskę o wzmocnienie jedności gospodarek państw członkowskich Unii i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych. Jego art. 125 wskazuje, że: *Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego,*

5 Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. UE L 310, z 09.11.2006 r.

6 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE j C 83/47 z 30.3.2010 r.

ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Podobnie: Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Ciekawostką, aczkolwiek ważną dla międzynarodowej kooperacji samorządowej, jest artykuł 168 TFUE, w myśl którego (ust. 2): *Unia zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi w dziedzinach określonych w niniejszym artykule oraz, jeśli to konieczne, wspiera ich działania. Unia zachęca w szczególności do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia komplementarności ich usług zdrowotnych w regionach przygranicznych.*

Innym istotnym z punktu widzenia tytułowej problematyki postanowieniem TFUE jest artykuł 170. Aby (...) *umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki. Unia uwzględnia w szczególności (...) potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii.*

Dla międzynarodowej aktywności samorządu terytorialnego w Europie szczególne znaczenie mają postanowienie TFUE zawarte w Tytule XVIII: „Spójność Gospodarcza, Społeczna i Terytorialna”. Artykuł 174 stanowi, że (...) *Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie. Wedle kolejnego postanowienia (art. 175) Traktatu – Unia m.in.: (...) wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych. Zwłaszcza (art. 176) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych. Polityka spójności konsekwentnie rozszerza wsparcie dla międzynarodowej współpracy międzyregionalnej, przekonując się o jej użyteczności. Kształtowana aktualnie reforma polityki spójności prze-*

widuje zdecydowany wzrost środków przeznaczonych na działania związane z tym zagadnieniem. Ponadto, wyodrębnienie Celu *Współpraca terytorialna* wśród trzech głównych priorytetów polityki spójności świadczy o podniesieniu rangi współpracy wśród innych pól aktywności.

Spośród unijnych norm traktatowych, które składają się na podstawy prawne aktywności międzynarodowej samorządu terytorialnego w Europie wymienić należy także postanowienia instytucjonalne odnoszące się do Komitetu Regionów. Zwłaszcza art. 307 TFUE wyznacza tej instytucji istotną rolę zabezpieczającą interesy regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Zgodnie z tym postanowieniem: *Komitet Regionów jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję w przypadkach przewidzianych w Traktatach oraz we wszelkich innych przypadkach, w szczególności, gdy mają one związek ze współpracą transgraniczną, o ile jedna z tych instytucji uzna to za stosowne. (...) Jednocześnie (...) W przypadku, gdy Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest konsultowany na mocy artykułu 304, Komitet Regionów jest informowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję o żądaniu wydania opinii. Komitet Regionów może, jeśli uzna, że wchodzi w grę specyficzne interesy regionalne, wydać opinię w tym przedmiocie.*

Spośród unijnych dokumentów wtórnych istotnych dla międzynarodowej współpracy samorządowej na czoło wysuwa się pakiet rozporządzeń regulujących politykę spójności *sensu largo*.⁷ W praktyce – trudno odmówić też znaczenia prawnym podstawom klasyfikacji terytorialnej w obrębie UE. Klasyfikacja NUTS funkcjonuje w prawie wspólnotowym od 1988 roku, jednak dopiero w roku 2003 pojawiło się Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klasyfikacji NUTS.⁸ W dniu 26 listopada 2005 r. weszła w życie nowelizacja obejmująca kla-

7 Zwłaszcza: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U. UE L 210/25, z 31.07.2006 r. (z późn. zm.); Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, Dz.U. UE L 210 z 31.7.2006 r.; a także cytowane już Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. UE L 310, z 09.11.2006 r. oraz m.in.: Rozporządzenie (WE) nr 951/2007 Komisji z dnia 9 sierpnia 2007 r. ustanawiające zasady stosowania programów współpracy transgranicznej finansowanych w ramach rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. UE L 210 z 10.8.2007 r.; Decyzja Komisji 2007/769/WE z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie sporządzenia wykazu regionów i obszarów kwalifikujących się do finansowania w ramach komponentu instrumentu pomocy przedakcesyjnej dotyczącego współpracy transgranicznej na potrzeby współpracy transgranicznej między państwami członkowskimi a krajami beneficjentami na lata 2007-2013, Dz.U. UE L 310 z 28.11.2007 r.; Decyzja Komisji 2006/769/WE z dnia 31 października 2006 r. określająca wykaz regionów i obszarów kwalifikujących się w latach 2007-2013 do finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach współpracy transgranicznej i transnarodowej będących częściami składowymi celu Europejska współpraca terytorialna, Dz.U. UE L 312 z 11.11.2006 r.; Decyzja Komisji 2006/609/WE z dnia 4 sierpnia 2006 r. ustalająca orientacyjny podział środków przydzielonych państwom członkowskim na zobowiązania wynikające z celu europejskiej współpracy terytorialnej na lata 2007-2013, Dz.U. UE L 247 z 9.9.2006 r. (z późn. zm.).

8 Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.U. UE L 154/1, z 21.6.2003 r. (z późn. zm.). Wykonawczą rolę doń spełnia: Rozporządzenie Komisji (WE) nr 11/2008 z dnia 8

syfikacją NUTS regiony 10 nowych krajów członkowskich, zaś 6 marca 2008 roku z powodu przystąpienia Bułgarii i Rumunii.

Porządek prawny Unii Europejskiej przyznaje pewną rolę niewiążącym dokumentom, składającym się na tzw. „miękkie” prawo UE. Składają się nań różne uchwały organów UE (inne niż rozporządzenia, dyrektywy i decyzje), w tym zwłaszcza: opinie, zalecenia, komunikaty itd. Szereg z nich w mniejszym lub większym stopniu, nawiązuje do aktywności międzynarodowej samorządu terytorialnego w Europie.⁹ Pośrednio też kształtuje ową aktywność, podobnie jak orzecznictwo unijnego wymiaru sprawiedliwości. Zakres przedmiotowy tytułowej problematyki stale się rozrasta – horyzontalnie i wertykalnie, jednak kanon z powodzeniem wyznaczają tu wskazane w niniejszym opracowaniu regulacje.

stycznia 2008 r. wykonujące rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) dotyczącej przekazywania szeregów czasowych dla nowego podziału regionalnego, Dz.U. UE L 5/13, z 9.01.2008 r.

9 Na przykład: Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, opinia wydana z inicjatywy własnej na sesji w dniach 17-18 czerwca 2009 r., czy też: Wspólnotowa Karta Regionalizacji, rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 listopada 1988 r.

THE MAIN INTERNATIONAL LAW BASIS FOR FOREIGN ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN EUROPE

Actual international cooperation of local government units requires appropriate international regulations. On the one hand, it considers bilateral agreements, especially of neighbourly or particularized in matter nature, whilst on the other hand, it involves multilateral agreements, created in the forum of European international organizations (which currently are key agreements for Polish local governments). In this area the Council of Europe plays a dominant role but, recently, the European Union has significantly intensified its commitment to cover the issue. Within the Council of Europe's *acquis* key provisions are acts of the European Charter of Local Self-Government of 15 October 1985 and the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities of 21 May 1980 (the so-called Madrid Convention). In the case of the EU – the legal basis for broader foreign activity of local governments formed by the Treaty on European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union and selected secondary legislation (mainly in the field of cohesion policy and neighbourhood policy). Its functional supplements are non-binding documents that are taken into account in the EU intra-practice.

Keywords:

International cooperation of local governments, international organizations, European Union, Council of Europe

Dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UwB,
Mgr Kamil Waligóra***

KOMITET REGIONÓW UNII EUROPEJSKIEJ. INSTYTUCJONALIZACJA MIĘDZYNARODOWEJ AKTYWNOŚCI SAMORZĄDÓW

Wstęp

Integracja państw europejskich, będąca wynikiem wydarzeń początku XX wieku, przyczyniła się do wzrostu w skali globalnej dyfuzji instytucjonalizacji międzynarodowej władz lokalnych i regionalnych. Jednym z podstawowych założeń w ramach polityki Unii Europejskiej jest wzrost udziału najniższych szczebli władzy w procesie decyzyjnym.

Rywalizacja między władzą centralną a regionalną i lokalną trwa od wieków. Nurty hołdujące centralizacji ścierają się ze zwolennikami polityki większej samodzielności najmniejszych społeczności, udowadniając, że ta komórka wie najlepiej, co jest dla niej właściwe. Wpływ lokalnej grupy na decyzje i poglądy jej przedstawiciela jest znacznie większy niż ma to miejsce w przypadku władz na szczeblu krajowym. Jednym z wyników takiej aktywności może być działalność w ramach organizacji o charakterze międzynarodowym, do których należy m.in. Komitet Regionów.

Celem opracowania jest przedstawienie roli Komitetu Regionów jako instytucji, która umożliwi reprezentantom władz lokalnych i regionalnych uzyskanie realnego wpływu na politykę Unii Europejskiej. Uczestnictwo w tego typu organizacjach jest przejawem aktywności samorządów. Daje im możliwość prezentacji własnych przemyśleń, problemów i celów na forum europejskim. Pozwala to na kształtowanie prawa wspólnotowego przy pośrednim udziale społeczeństwa obywatelskiego.

* Kierownik Zakładu Polityki Regionalnej i Zarządzania Projektami na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, Prezydent Białegostoku, przedstawiciel Komitetu Regionów w Komisjach: ECOS i COTER, z ramienia Unii Metropolii Polskich.

** Asystent w Zakładzie Polityki Regionalnej i Zarządzania Projektami na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, doktorant na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

W pierwszej części opracowania przedstawiono kwestie literaturowe dotyczące instytucji, instytucjonalizacji i wzrostu roli samorządów w skali globalnej. W kolejnym fragmencie dokonano omówienia Komitetu Regionów jako przykładu instytucji aktywizującej samorządy europejskie, zaczynając od jej historii i struktury, a kończąc na jej umiejscowieniu i obszarze decyzyjności w ramach Unii Europejskiej. W dalszej części pojawiły się odniesienia do prac Komitetu i perspektyw na kolejne lata z uwzględnieniem roli i działań polskich przedstawicieli w tej instytucji.

Społeczności od zawsze dokonywały wewnętrznej selekcji i nominacji jednostek na przedstawicieli. Zmieniały się jedynie kryteria doboru oraz cele i skala ich działania. Wzrost kontaktów samorządów w skali międzynarodowej pozwolił wykorzystać nowe możliwości realizacji potrzeb społecznych.

Wprowadzenie do instytucjonalizacji samorządów

Samorządność w Polsce została przywrócona w 1990 r.,¹⁰ a w 1999 r. doczekała się zmian w postaci trójstopniowego podziału terytorialnego.¹¹ Pojęcie samorządu jest silnie powiązane z definicjami instytucji i instytucjonalizacji. Można uznać, że powstanie instytucji było wynikiem chęci uporządkowania życia grup ludzi zamieszkujących dany obszar, występujących w relacjach z innymi grupami jako całość pod względem kulturowym i społecznym.¹² Taka społeczność delegowała w ramach swojej grupy jednostkę bądź grupę osób, która miała reprezentować jej interesy na zewnątrz, zaspokajając zarazem potrzeby wewnętrzne, pilnując ładu i porządku, przestrzegania prawa, zapewniając bezpieczeństwo i ciągłość życia społecznego.¹³ Idąc dalej, można uznać, że instytucjonalizacja jest procesem kształtowania się instytucji społecznych, gospodarczych, politycznych, itd. W ten sposób, na skutek ewolucji pierwszych jednostek władzy lokalnej powstały samorządy.

Definicji samorządu jest stosunkowo dużo. Etymologia słowa „samorząd” wywodzi się z języka niemieckiego. *Selbsterwaltung*, czyli „samodzielny zarząd”, dało początek polskiej definicji – „samo rządóm”.¹⁴ Jedno z wyjaśnień określa samorządy jako swoistego rodzaju instytucje społeczne, pozwalające w pewien uregulowany sposób zaspokajać potrzeby, w pierwszej kolejności danej zbiorowości, a dalej poszczególnych jednostek. Wskazuje się również na wymóg umocowania kulturowego ich istnienia. Umożliwiają realizację współbieżnych roszczeń jednostek. Pozwalają na tworzenie ładu i porządku społecznego za pomocą ogólnie przyjętych

10 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.

11 Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603, ustawa z dnia 28 lipca 1998 r., o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

12 J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 293.

13 J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s. 201-204.

14 *Niemiecko-Polski leksykon międzynarodowy słownictwa prawniczo-administracyjnego*, seria P, t. II, Monachium-Bonn 1994.

norm, reguł i zasad.¹⁵ Polskie regulacje ustawowe wskazują na pojęcie wspólnoty samorządowej, która w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność podejmuje decyzje, jednak w znacznym zakresie podlega władzom krajowym.¹⁶ Dzisiejszy samorząd odbiega od pierwszych jego definicji. Jednak pomimo licznych ograniczeń w rządzeniu, władze lokalne i regionalne mają możliwość reprezentacji interesów grup społecznych w ramach różnego rodzaju konwentów, spotkań, konferencji, wyjazdów i przede wszystkim instytucji krajowych i międzynarodowych. Tak zdefiniowane zależności między pojęciami pozwalają przejść do kolejnego fragmentu rozważań. Dotyczyć on będzie jednej z instytucji UE, ważnej ze względu na swój obywatelski charakter i cel, jaki jej przyświeca – Komitetu Regionów.

Komitet Regionów jako forma międzynarodowej aktywności samorządów

Komitet Regionów to organ, którego celem jest przede wszystkim doradzanie instytucjom europejskim i opiniowanie dokumentów Wspólnotowych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących problemów regionalnych i lokalnych. Zadania te są realizowane przez przedstawicieli władz szczebla lokalnego i regionalnego 27 państw wchodzących w skład Unii Europejskiej, co pozwala przypuszczać, że reprezentowane przez nich stanowiska są możliwie najbliższe woli wyborców. Kilka poziomów władzy¹⁷ oraz jej różnorodność (ze względu na umiejscowienie geograficzne, kulturę, specyfikę narodową, etc.) ma pozwolić na uzyskanie możliwie dużej liczby zróżnicowanych stanowisk i przyczynić się do powstania opinii pomocnych najwyższym organom Wspólnoty, np. Parlamentowi Europejskiemu w tworzeniu zmian legislacyjnych. Komitet Regionów posiada inicjatywę w zakresie wyrażania opinii, ale to Komisja, Rada i Parlament mają obowiązek zasięgania zdania Komitetu w zakresie przepisów bezpośrednio ingerujących w zakres działań władz lokalnych i regionalnych. Działalność Komitetu Regionów „opiera się na przekonaniu, że do budowania coraz ściślejszej i solidarniejszej unii narodów Europy, a także do sprostania wyzwaniom związanym z globalizacją niezbędna jest współpraca między poziomem europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym”.¹⁸ Tym samym instytucja ta promuje wieloszczeblowe zarządzanie i integralność decyzji. Warto odwołać się do historii tego organu, która wyjaśnia cel jego utworzenia, ukazuje ewolucję oraz priorytety.

15 G. Skąpska, M. Ziółkowski, Instytucja społeczna [w:] Encyklopedia socjologii, t. 1, Warszawa 1998, s. 317.

16 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95. z późn. zm.

17 W przypadku Polski przedstawicielami w Komitecie Regionów są zarówno marszałkowie województw, prezydenci miast, wójtowie, jak i radni. Są to przedstawiciele różnych szczebli władzy, odpowiadających różnym perspektywom problemów zależnych od wielkości komórek społecznych jakimi zarządzają.

18 Deklaracja Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf>, dnia 21.11.2012 r.

Już w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku czynniki regionalne i lokalne nabrały olbrzymiego znaczenia. Prace nad Jednolitym Aktem Europejskim, rynkiem wewnętrznym UE, polityką w ramach funduszy strukturalnych wymagały współpracy na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Świadomość społeczności w czasach szybkiej wymiany i powszechnej dostępności informacji znacząco wzrosła. Szansą na rozwiązanie problemów i realizację celów wyborców była obecność w Brukseli przedstawicieli niższych szczebli władzy. Okazja nadarzyła się w 1985 r. (inauguracja w 1987 r.), kiedy powstało Zgromadzenie Regionów Europy (AER).¹⁹ Nie miało ono jednak realnego wpływu na proces decyzyjny. Jego powołanie pozwoliło na wystosowanie wspólnych postulatów dotyczących m.in. utworzenia gremium o kompetencjach doradczych dla instytucji europejskich.

Kolejnym krokiem na drodze do międzynarodowego zinstytucjonalizowania samorządów były obrady Rady Europejskiej pod koniec grudnia 1990 r. w Rzymie.²⁰ Potwierdzono wtedy znaczenie utworzenia organu konsultacyjnego mającego charakter korporacji regionalnych. W 1992 r. szefowie rządów państw Wspólnoty podczas spotkania w Maastricht wyrazili zgodę na utworzenie *The Committee of the Regions*. Spotkanie założycielskie Komitetu Regionów miało miejsce w dniach 9-10 marca 1994 roku na mocy postanowień Traktatu z Maastricht. Był to wymierny efekt długotrwałej, skutecznej aktywności międzynarodowej władz regionalnych i lokalnych, dostrzegających potrzebę dbania o interesy społeczności także w ramach Wspólnoty. Celem utworzenia Komitetu było również ograniczenie oporu w stosunku do zmian, jakie wprowadzają regulacje unijne poprzez włączenie reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego do procesu stanowienia prawa. Powołanie instytucji, która reprezentuje interesy najmniejszych społeczności, miało przyczynić się do powstania organu pozwalającego na swoistego rodzaju automatyczne konsultacje społeczne.

Komitet Regionów istnieje już prawie 20 lat. Przez ten czas znacząco się zmienił. Początkowo, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, miał dać przedstawicielom władz lokalnych i regionalnych możliwość wywierania wpływu na kształtowanie unijnego procesu decyzyjnego. Wymusił on konsultacje (początkowo tylko) Komisji Europejskiej i Rady Ministrów w sprawach dotyczących regionów właśnie z tym nowym organem.²¹ Z czasem Komitet znacząco poszerzał zakres władzy i udzielanych opinii (Traktat z Amsterdamu – 1997 r.,²² Traktat z Lizbony –

19 Oficjalna strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.umwww.pl/pub/uploaddocs/zgromadzenie-regionow-europy.1290600503.pdf>, dnia 19.11.2012 r.

20 Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1990/index_pl.htm, dnia 21.11.2012 r.

21 Por.: K. Karski, Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE, Warszawa 2005.

22 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty; podpisany 2 października 1997 r., Dz.U. Nr 90, poz. 864/31 z 2004 r.

2009 r.²³). Aby zachować poszanowanie zasady pomocniczości, Komitet Regionów uzyskał specjalne prawo – możliwość wnoszenia spraw do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Tabela 1 Liczba delegatów w Komitecie Regionów z państw członkowskich UE na koniec 2011 r.

Państwo	Liczba członków	procentowy udział
Francja	24	6,98%
Niemcy	24	6,98%
Włochy	24	6,98%
Wielka Brytania	24	6,98%
Hiszpania	21	6,10%
Polska	21	6,10%
Rumunia	15	4,36%
Austria	12	3,49%
Belgia	12	3,49%
Bułgaria	12	3,49%
Czechy	12	3,49%
Grecja	12	3,49%
Węgry	12	3,49%
Holandia	12	3,49%
Portugalia	12	3,49%
Szwecja	12	3,49%
Dania	9	2,62%
Finlandia	9	2,62%
Irlandia	9	2,62%
Litwa	9	2,62%
Słowacja	9	2,62%
Estonia	7	2,03%
Łotwa	7	2,03%
Słowenia	7	2,03%
Cypr	6	1,74%
Luksemburg	6	1,74%
Malta	5	1,45%
Komitet Regionów	344	

Źródło: Oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/75e94215-5217-47a0-bd38-5ce-a5229d1fa.pdf>, dnia 17.11.2012 r.

Wraz z ekspansywną polityką UE i zwiększeniem liczby państw członkowskich rósł również stan liczbowy delegatów w Komitecie. Zgromadzenie Plenarne liczyło

23 Traktat lizboński (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską), Dz.U. UE C 306 z 17 grudnia 2007, podpisany 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie.

odpowiednio: w 1995 r. – 222, w 2004 r. – 317, w 2007 r. – 344 członków.²⁴ W Traktacie z Nicei²⁵ określono wartość graniczną na 350 osób (bez względu na dalszą liczbę państw wschodzących do UE).

Komitet Regionów tworzy obecnie 344 delegatów z 27 państw. Jednym z nich jest Polska z 42-osobową delegacją (5. co do wielkości – 6% udziału w ogólnej liczbie członków KR-u). W skład polskiej delegacji wchodzi 21 członków stałych i 21 zastępców. Każdy z nich musi legitymować się mandatem wyborczym organu lokalnego bądź regionalnego. Taki obowiązek określono w Traktacie z Nicei (2001 r.). Z tego powodu polscy delegaci desygnowani są przez korporacje samorządowe, takie jak np.: Związek Województw RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP czy Unię Miasteczek Polskich. Mandat w Komitecie Regionów udzielany jest na 5 lat z możliwością przedłużenia na kolejną kadencję.²⁶

Komitet Regionów, oprócz organów takich jak przewodniczący i jego pierwszy zastępca (kadencja 30 miesięcy), posiada prezydium złożone z przedstawicieli ugrupowań politycznych, delegatów każdego państwa oraz 27 innych osób (łącznie – 60).²⁷ Taka konstrukcja ma za zadanie odzwierciedlać strukturę polityczną i narodowościową. Ciekawym aspektem Komitetu jest istnienie grup politycznych, które łączą zwolenników poszczególnych poglądów politycznych z całej Europy. Pozwalają na wymianę doświadczeń, jak również realizację mandatu usankcjonowanego demokratycznie i politycznie. Liczba przedstawicieli każdej z partii (4 + niezrzeszeni)²⁸ odpowiada strukturze parlamentów narodowych państw UE.

Prace Komitetu przebiegają w sześciu komisjach, zgodnie z przyjętymi blokami specjalizacyjnymi. Każdy delegat pracuje przeważnie w dwóch wybranych przez siebie²⁹ komisjach tematycznych³⁰:

- Komisja Polityki Spójności Terytorialnej (COTER) – zagadnienia z zakresu spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, planowania przestrzen-

24 Oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/75e94215-5217-47a0-bd38-5cea5229d1fa.pdf>, dnia 17.11.2012 r.

25 Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 90, poz. 864/32 z 2004 r., traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty – podpisany 26 lutego 2001 r.

26 Regulamin Wewnętrzny Komitetu Regionów, rozdział 4., dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:006:0014:0031:PL:PDF>, dnia 10.11.2012 r., Dz.U. Unii Europejskiej z 9 stycznia 2010 r.

27 Autorzy skupili się na części struktury Komitetu Regionów, która bezpośrednio związana jest z samorządami. Należy jednak pamiętać, że jak każda znacząca instytucja tak i ta posiada wiele komórek odpowiedzialnych za finanse, przygotowanie materiałów, kontakty z dziennikarzami, itd.

28 Partie: EPP – Europejska Partia Ludowa, ALDE – Porozumienie Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy, EA – Przymierze Europejskie, PES – Partia Europejskich Socjalistów.

29 W zakresie zasiadania w Komisjach należy przestrzegać jednak przyjętych zasad odnośnie parytetu wynikającego z ilości przedstawicieli jakich ma dane państwo w Komitecie.

30 Oprócz wymienionych sześciu Komisji istnieje jeszcze 7-dma, pomocnicza, złożona z 8 członków (inne liczby około 100 delegatów) – Komisja Spraw Finansowych i Administracyjnych (CAFA). Zadaniem tej Komisji jest doradzanie Prezydium w sprawach administracyjnych i finansowych.

nego, polityki miejskiej, transportu i transeuropejskich sieci transportowych, makroregionów, współpracy terytorialnej,

- Komisja Polityki Gospodarczej i Społecznej (ECOS) – zagadnienia z zakresu zatrudnienia, polityki społecznej, polityki gospodarczej, polityki ekonomicznej, przedsiębiorczości, konkurencyjności, opodatkowania, równych szans, innowacyjności, rynku wewnętrznego, Światowej Organizacji Handlu,
- Komisja Edukacji, Młodzieży, Kultury i Badań Naukowych (EDUC) – zagadnienia z zakresu wielojęzyczności, promowania języków mniejszości, młodzieży, sportu, edukacji, strategii informacji i komunikacji UE, uczenia się przez całe życie, kultury i różnorodności kulturowej, badań i technologii, społeczeństwa informacyjnego, europejskiej sieci komunikacji, przemysłu audiowizualnego, mediów,
- Komisja Środowiska, Zmian Klimatu i Energii (ENVE) – zagadnienia z zakresu polityki środowiska, ocieplenia i zmiany klimatu, energii odnawialnej, trans-europejskich sieci w sektorze energii, nowej polityki energetycznej, polityki przestrzennej,
- Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych, Stosunków Zewnętrznych (CIVEX) – zagadnienia z zakresu wolności, bezpieczeństwa, sprawiedliwości, polityki imigracyjnej, azylu, wiz, Karty Praw Podstawowych UE, sukcesji, administracji, redukcji biurokracji w administracji, Polityki Sąsiedztwa, Współpracy Wschodniej, Europejskiej Polityki Śródziemnomorskiej, współpracy dla rozwoju,
- Komisja Zasobów Naturalnych (NAT) – zagadnienia z zakresu wspólnej polityki rolnej, rozwoju obszarów wiejskich, zdrowia społecznego, wspólnej polityki rybołówstwa, polityki morskiej, produkcji spożywczej, ochrony konsumentów, leśnictwa, ochrony cywilnej, turystyki.

Sześć razy w roku wszyscy delegaci zbierają się (podczas Sesji Plenarnych), tworząc Zgromadzenie Plenarne, podczas którego poddawane są pod głosowanie opinie opracowywane w Komisjach.³¹ Jest to moment decydujący o tym, czy wszyscy członkowie – niezależnie od regionu, z jakiego pochodzą, przekonani i prezentowanych politycznych upodobań – są w stanie zaakceptować wspólne stanowisko. Dzięki takiej formule dokumenty są dokładnie i rzetelnie przygotowane, w czym pomaga Sekretariat Komitetu oraz znaczna liczba ekspertów (wewnętrznych i zewnętrznych).

31 Oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>, dnia 15.11.2012 r.

Formuła prac w ramach Komisji (kilkukrotne czytania z nanoszeniem poprawek przez chętnych delegatów na kilku spotkaniach z rządu) umożliwia przygotowanie dokumentu o wysokim standardzie. Dokumenty można podzielić na: opinie, rezolucje, opinie perspektywiczne i analizy oddziaływania oraz opracowania i inne publikacje:

- Opinie – przygotowywane są dla Komisji Europejskiej, Rady Ministrów i Parlamentu Europejskiego. Konsultacje kierowane są przez Zgromadzenie Plenarne do opracowania przez adekwatną tematycznie komisję, która wyznacza sprawozdawcę do sporządzenia opinii, a następnie podczas czytań nanosi poprawki i przedstawia na obradach plenarnych do akceptacji. Dopiero wtedy jest ona kierowana do właściwej instytucji jako oficjalna opinia Komitetu. Poza tym publikowana jest ona w Dzienniku Urzędowym UE,
- Rezolucje – służą do wyrażenia własnego zdania w sytuacjach bieżących i uznawanych za ważne. Niekiedy również grupy polityczne opracowują własne rezolucje. Przedstawienie stanowiska ma na celu podkreślenie problemów regionalnych i lokalnych, wskazanie kwestii kluczowych,
- Opinie perspektywiczne i analizy oddziaływania (o długotrwałym, przyszłościowym znaczeniu) – ich zadaniem jest przyczynianie się do rozwoju strategii politycznych Wspólnoty na bazie doświadczeń państw członkowskich. Analiza wpływu ma na celu pomiar na bazie modelu oddziaływania, jakie spowodowałoby zastosowanie planowanej strategii na poziomie lokalnym i regionalnym. Tego typu dokumenty mają znacznie większy zakres oddziaływania niż standardowe opinie,
- Inne – KR sporządza również opracowania z zakresów właściwych komisjom. Część z nich kierowana jest do ogółu społeczeństwa w zwartych publikacjach. Mają one na celu omówienie wydarzeń, trendów czy proponowanych polityk.

Komitet Regionów ze względu na swój ogólnoeuropejski charakter jest instytucją, która spotyka się zarówno z pochwałami, jak i krytyką. Abstrahując od subiektywnych opinii, warto zwrócić uwagę na kluczową wadę, która wpływa na poziom i jakość realizowanych zadań.

Komitet Regionów nie ma samodzielności organizacyjnej, kompetencyjnej i finansowej. Jako organ kolegialny i pomocniczy Rady, Komisji i Parlamentu Unii Europejskiej, nie posiada mocy wiążącej w zakresie wydawanych opinii. Tym samym pozostaje w pewien sposób martwą instytucją. Jej stworzenie jest jednak właściwym kierunkiem, który może w przyszłości umożliwić faktyczne przesunięcie władzy na najniższe szczeble władzy publicznej. Wiedza, jaką dysponuje, umożliwia realizację polityki zbieżnej z celami nawet niewielkich społeczności. Pozwala zachować poczucie współpracy i jedności, a to w ramach Unii Europejskiej jest najważniejsze.

Polska delegacja w Komitecie Regionów

Polska delegacja do Komitetu Regionów w roli obserwatorów uczestniczyła w obradach już od lipca 2003 r. Prawie rok później, od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), jej status uległ zmianie. Teraz delegaci jako pełnoprawni członkowie reprezentują polskie samorzady na forum europejskim.

Jak wcześniej wspomniano, Polska w Komitecie posiada 42 mandaty, czyli 21 pełnoprawnych członków. Są oni delegowani przez jedną z sześciu organizacji wymienionych w poprzedniej części tekstu. Jest to jedna z większych i aktywniejszych reprezentacji krajowych. Rocznie uczestniczy ona w przygotowaniu około 60 opinii. Do głównych zadań polskich delegatów, jak również przedstawicieli innych państw, należy przygotowywanie opinii oraz rezolucji. Informowanie na forum unijnym o kwestiach kluczowych dla lokalnych i regionalnych ośrodków władzy oraz propagowanie w kraju działań UE można uznać za działania poboczne delegacji.

Polscy delegaci przed każdym posiedzeniem spotykają się we własnym gronie, by wymienić się informacjami odnośnie prac w komisjach i omówić najistotniejsze kwestie związane z zagadnieniami ściśle odnoszącymi się do Polski. Poza tym uczestniczą w konferencjach, seminariach i spotkaniach w Brukseli i innych państwach UE (np. Open Days³²).

Polscy delegaci sprawują ważne funkcje w ramach Komitetu, np. przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji, są również członkami Prezydium. Chętnie włączają się w działania grup międzyregionalnych i roboczych, które rozstrzygają kwestie dot. ważnych problemów regionalnych.³³ Członkowie polskiej delegacji pracują we wszystkich sześciu komisjach. W 2012 r. zbierały się one 33 razy (pomijając sesje plenarne). W ramach spotkań pracowali aktywnie, będąc sprawozdawcami opinii oraz nanosząc poprawki. We współpracy z sieciami akademickimi uczestniczyli w przygotowywaniu opracowań tłumaczonych na wszystkie języki UE.

Polscy przedstawiciele bardzo często są inicjatorami znaczących wydarzeń w Komitecie Regionów. Tylko w II półroczu 2011 r. zorganizowano w Poznaniu inauguracyjne spotkanie Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych

32 „Open Days – Europejski Tydzień Regionów i Miast” – organizowany wraz z Komisją Europejską raz na rok od 2002 r. W ramach tego największego dorocznego wydarzenia dotyczącego rozwoju regionalnego i obszarów miejskich odbywa się 100 seminariów, bierze w nim udział 200 samorządów lokalnych i regionalnych, 200 miast i regionów oraz 5000 uczestników i 600 prelegentów. Ponadto realizowanych jest około 250 wydarzeń lokalnych pod hasłem „Europa w moim regionie/mieście”, dzięki czemu społeczności nawet z najdalszych zakątków Europy mogą poznać organ, który ich reprezentuje. Więcej na oficjalnej stronie internetowej Open Days, dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.opendays.europa.eu, dnia 20.11.2012 r.

33 Obecnie w Komitecie Regionów funkcjonują grupy międzyregionalne: „Morze Północne-Kanał La Manche”, „Dunaj”, „Regiony Morza Bałtyckiego”, „Morze Śródziemne”, „Saar-Lor-Lux”, „Regiony o kompetencjach prawodawczych”, grupy robocze: ds. Bałkanów Zachodnich, Prezydium ds. stosunków z Turcją, Komisja ad hoc ds. przyszłego składu Komitetu Regionów oraz WKK. Dane na podstawie: Portal członków Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://memberspage.cor.europa.eu/SearchByGroup.aspx>, dnia 22.11.2012 r.

na rzecz Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP) oraz wyjazdowe posiedzenie Prezydium Komitetu Regionów. Poza tym, miesiąc później w Warszawie zorganizowano obrady Komisji COTER oraz seminarium w ramach I Europejskiego Kongresu Gmin Wiejskich.³⁴

Ważnym elementem działalności w Komitecie jest również polityka informacyjna, którą każdy członek prowadzi dwutorowo: we własnym zakresie, przeważnie w ramach działalności w społeczności lokalnej, jak i podczas zadań w ramach Komitetu. KR zajmuje się informowaniem prasy, telewizji, stacji radiowych oraz samorządów lokalnych i regionalnych za pomocą biuletynów elektronicznych, Internetu i mediów audiowizualnych. Poza tym dla wzmocnienia znajomości instytucji i jej celów organizowane jest około 200 konferencji rocznie. Ponadto, budynki KR-u odwiedza ponad 16 tys. zwiedzających.³⁵

Trudno jest oceniać aktywność członków KR-u, stosując jako wyznacznik, np. liczbę przedstawionych poprawek. Ze względu na zróżnicowanie dokumentów (stopień skomplikowania, tematykę, obszar problemowy) jest ich od kilku do kilkadziesiątu na jednym posiedzeniu. Liczba poprawek świadczy natomiast o tym, jak trudno jest wypracować wspólne stanowisko, które satysfakcjonowałoby każdą ze stron.

Zakończenie

Komitet Regionów ciągle ewoluuje. Doświadczenie zdobywane przez ten organ pozwala realizować działania coraz lepiej dostosowane do potrzeb otoczenia. Za sukces można uznać to, że Komitet Regionów nawiązał ściślejszą współpracę z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym w zakresie strategii Europa 2020.³⁶ Uwzględnienie celów lokalnych i regionalnych przy zintegrowanych działaniach ekonomicznych pozwala przypuszczać, że kierunki i środki, jakie zostaną przeznaczone na realizację zadań z nich wynikających, będą wynikiem konsensusu i pozwolą uzyskać powszechną zgodę. Warto przypomnieć, że obie instytucje to swoistego rodzaju pomosty łączące instytucje unijne z (odpowiednio): KR – władzami lokalnymi i regionalnymi państw członkowskich, EESC³⁷ – społeczeństwem obywatelskim.

Uczestnictwo Polski w Komitecie Regionów jest szansą dla władz lokalnych i regionalnych. Umożliwia wykorzystanie dostępu do procedur legislacyjnych Unii

34 Polska delegacja do Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.wielkopolska.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=1262&Itemid=199, dnia 19.11.2012 r.

35 Biuro informacji Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.wielkopolska.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=1262&Itemid=199, dnia 21.11.2012 r.

36 J. Skrzeczyńska, Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny – zapowiedź bliższej współpracy, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.uniaeuropa.org/komitet-regionow-i-komitet-ekonomicznospoleczny-zapowiedz-blizszej-wspolpracy>, dnia 14.11.2012 r.

37 Ang. The European Economic and Social Committee – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Europejskiej w taki sposób, aby potrzeby polskiego społeczeństwa zostały zaspokojone, a prawa nienaruszone. Ważna jest również atmosfera posiedzeń, zarówno plenarnych jak i w poszczególnych komisjach. Uczestnicy obrad debatują o najważniejszych problemach współczesnej Europy i mimo zauważalnych różnic w poglądach, starają się w pierwszej kolejności osiągnąć konsensus, aby żadna ze stron nie czuła się pokrzywdzona. Dyskusja ma zawsze rzeczowy i merytoryczny charakter, w związku z powyższym atmosfera na sali obrad jest poważna, ale zawsze spokojna. Poszczególni członkowie biorący udział w obradach, jak też i uczestniczący w dyskusji, starają się, aby w pierwszej kolejności uszanować poglądy innych osób biorących udział w posiedzeniu. Wielu wyborów dokonuje się poprzez aklamacje, po wcześniejszych uzgodnieniach pomiędzy grupami politycznymi. Komitet Regionów, dzięki wielonarodowościowej, wielopoziomowej strukturze odpowiadającej społeczeństwu – podziałowi mandatów między partie polityczne w państwach UE – jest przykładem aktywności samorządowców w strukturach unijnych. Instytucjonalizacja międzynarodowa samorządów będzie postępować. Nie jest wykluczone, że w kolejnych latach wzrośnie rola i zakres decyzyjności Komitetu Regionów. Będzie to działało jedynie na korzyść małych i lokalnych społeczności.

THE COMMITTEE OF THE REGIONS. THE INSTITUTIONALIZATION OF THE INTERNATIONAL ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS

European integration has contributed to the growth of international co-operation between different levels of government. One policy priority for the EU is to increase the participation of local and regional policy makers in decision-making processes.

A considerable number of authors have indicated that greater self-reliance of the smallest communities improves the quality of policies at international level. The international institutionalization of governments in the EU is visible, for instance, in the creation of an advisory body – the Committee of the Regions. National delegates' activity focuses primarily on reviewing the documents of the Council, the Commission and the EU Parliament on the regions.

The first part of the paper discusses the definitions. Subsequently, the history and structure of the Committee of the Regions, with particular emphasis on the Polish delegation are presented. In conclusion, the authors demonstrate the capacity of the KR as the body which highlights the institutionalization of the international activity of local governments.

Keywords:

The Committee of the Regions, institutionalization, local government,
European Union

ROLA KONGRESU WŁADZ LOKALNYCH I REGIONALNYCH RADY EUROPY W ROZWOJU MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY SAMORZĄDOWEJ

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (Congress of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE) jest zgromadzeniem przedstawicieli samorządu terytorialnego reprezentujących państwa Rady Europy. To najstarsza tego typu instytucja o charakterze paneuropejskim, która ma swoje oparcie w traktatach międzynarodowych.³⁸ CLRAE skupia przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, reprezentujących łącznie ponad 200 tysięcy samorządów z 47 krajów członkowskich Rady Europy. Fakt ten sprawia, że pomimo swoich dość ograniczonych kompetencji (głównie doradczych), Kongres odgrywa ważną rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej.

Historia rozwoju CLRAE

Od początku istnienia Rady Europy jednym z jej priorytetów było promowanie samorządu terytorialnego. Dlatego historia CLRAE zaczyna się już w latach 50-tych XX wieku. Jednym z pierwszych impulsów do powstania paneuropejskiej instytucji skupiającej reprezentantów samorządu terytorialnego była rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 9 czerwca 1955 roku.³⁹ Następnie, na podstawie rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy,⁴⁰ 12 stycznia 1957 roku w Strasburgu, odbyła się pierwsza sesja Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych (obradującej na wzór Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy). Było to pierwsze tego typu

* Autor jest wiceprzewodniczącym polskiej delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

38 Drugą instytucją, mającą oparcie w traktatach międzynarodowych, jest Komitet Regionów Unii Europejskiej i choć obie formalnie powołano w 1994 roku, to CLRAE jest historycznie starsza, a jej rozwój rozpoczął się w latach 50-tych XX wieku.

39 Recommendation 76 (1955) adopted by Parliamentary Assembly Council of Europe (09.06.1955) tryb dostępu oficjalna strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy: <http://assembly.coe.int>, dnia 11.12.2012 r.

40 Resolution (55) 16 adopted by the Ministers' Deputies (10.10.1955), tryb dostępu: <https://wcd.coe.int>, dnia 11.12.2012 r.

zgromadzenie w Europie, a od 1961 roku uzyskało status organu pomocniczego Rady Europy. Następnie w 1975 roku Komitet Ministrów Rady Europy rozszerzył skład Konferencji również o przedstawicieli regionów europejskich, powołując Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy,⁴¹ zaś w 1979 roku przemianowano ją na Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.⁴² Kolejnym ważnym krokiem było uchwalenie 15 października 1985 roku Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (European Charter of Local Self-government), która stała się podstawą do dalszego trwałego rozwoju organu skupiającego reprezentantów władz lokalnych i regionalnych. W 1994 roku Komitet Ministrów Rady Europy zdecydował się przekształcić Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE), nadając mu nowy statut i większe kompetencje.⁴³ Od tamtej pory statut CLRAE zmieniany był jeszcze kilkakrotnie (m.in. w 2000, 2007 i 2011 roku⁴⁴), dostosowując struktury Kongresu do nowych wyzwań.

Skład i struktura CLRAE

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy grupuje 636 członków (318 przedstawicieli i 318 zastępców). Liczba mandatów dla każdego państwa jest taka sama jak w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Skład delegacji odnawiany jest co 2 lata.

Każde z państw stosuje własne procedury przy wyborze członków CLRAE. Należy jednak spełnić pewne obowiązkowe wymogi. Reprezentanci muszą posiadać mandat pochodzący z wyborów regionalnych lub lokalnych (pośrednich lub bezpośrednich). Skład delegacji powinien proporcjonalnie odzwierciedlać poszczególne części kraju oraz wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Swoich przedstawicieli powinny posiadać główne opcje polityczne reprezentowane we władzach lokalnych i regionalnych. Ponadto w składzie delegacji muszą znaleźć się zarówno kobiety jak i mężczyźni (w 2008 roku wprowadzono wymóg co najmniej 30% płci słabiej reprezentowanej w składzie delegacji).

Rzeczpospolita Polska posiada w CLRAE 12 miejsc dla przedstawicieli i 12 miejsc dla ich zastępców. Reprezentanci są rekomendowani przez polskie organi-

41 Resolution (75) 4E, adopted by the Ministers' Deputies (19.02.1975), tryb dostępu: <https://wcd.coe.int>, dnia 11.12.2012 r.

42 The Congress / RES 104 (1979) E (16.10.1979), tryb dostępu: <https://wcd.coe.int>, dnia 11.12.2012 r.

43 Statutory Resolution (94) 3, relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers (14.01.1994), tryb dostępu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/Resol9403.htm>, dnia 11.12.2012 r.

44 Statutory Resolution (2000) 1, adopted by the Committee of Ministers (15.03.2000); Statutory Resolution CM/Res (2007) 6, adopted by the Committee of Ministers (02.05.2007); Statutory Resolution CM/Res (2011)2, adopted by the Committee of Ministers (19.01.2011), tryb dostępu: <https://wcd.coe.int>, dnia 11.12.2012 r.

zacje samorządu terytorialnego – Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej,⁴⁵ Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich.⁴⁶

Poza delegacjami narodowymi państw członkowskich Rady Europy istnieje także status obserwatora, który posiadają inne organizacje europejskie zajmujące się problemami samorządowymi.⁴⁷

Członkowie CLRAE zorganizowani są w grupy polityczne.⁴⁸ Największą frakcją jest European People's Party – Christian Democrats, EPP/CD (214 członków, przewodniczący Artur Torres Pereira z Portugalii). Drugą pod względem wielkości jest Socialist Group, SOC (166 członków, przewodniczący Gudrun Mosler-Tornstrom z Austrii), zaś kolejne to Independent and Liberal Democrat Group, ILDG (86 członków, przewodniczący Knud Andersen z Danii) oraz European Conservatives & Reformists Group, ECR (30 członków, przewodniczący Halldor Halldorsson z Islandii). Ponadto aż 127 członków Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy jest niezrzeszonych w grupach politycznych.⁴⁹

Wśród polskich przedstawicieli jedenastu należy do EPP/CD (głównie z Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego), dwóch do SOC (jeden przedstawiciel Sojusz Lewicy Demokratycznej i jeden niezależny), dwóch do ECR (jeden reprezentujący Prawo i Sprawiedliwość i jeden niezależny), zaś jeden członek do ILDG (niezależny). Natomiast ośmiu przedstawicieli polskiej delegacji nie jest zrzeszona w żadnych grupach politycznych.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy podzielony jest na dwie izby – Izbę Władz Lokalnych i Izbę Regionów. Zgodnie ze statutem sesje plenarne zgromadzenia powinny odbywać się co najmniej raz w roku w Strasburgu (zazwyczaj są dwie sesje w roku).

Pracami CLRAE kieruje Przewodniczący wybierany przez obie Izby na dwuletnią kadencję. Reprezentuje on Kongres w relacjach z organami Rady Europy oraz innymi międzynarodowymi organizacjami.⁵⁰

45 Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej reprezentuje najwięcej, bo 6 członków i 6 zastępców. Wszyscy oni zasiadają w Izbie Regionów.

46 Skład polskiej delegacji na dzień 14.12.2012 r.: Komitet Regionów – Lucyna Andrysiak, Wojciech Jankowiak, Marek Mazur, Urszula Paślawska, Elżbieta Polak, Andrzej Pruszkowski, Michał Czarski, Grzegorz Grzelak, Bernadetta Hordejuk, Daria Sapińska, Agnieszka Sobolewska, Tatiana Sokołowska; Komitet Władz Lokalnych: Jolanta Barska, Walery Czarnecki, Judyta Lemm, Leszek Świętański Piotr Uszok, Dariusz Wróbel, Jan Brons, Tadeusz Ferenc, Tatiana Kędziora, Marek Miros, Elżbieta Smolińska, jeden wakat; zob. <http://www.coe.int/t/congress/>

47 Pełna lista organizacji które mają status obserwatora przy Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych, znajduje się na stronie: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs_en.asp?mytabsmenu=4.asp

48 Podobnie jak w przypadku Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy czy Parlamentu Europejskiego.

49 Tak duża liczba członków niezrzeszonych w grupach politycznych jest charakterystyczna dla Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Wynika to głównie z faktu, że duża część samorządowców nie należy do partii politycznych w swoich krajach, a tym samym nie chce przystępować do grup politycznych w Kongresie. Dla porównania w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy liczba niezależnych członków waha się zazwyczaj w okolicach 30 osób.

50 16 października 2012 roku na dwuletnią kadencję Przewodniczącego został wybrany Austriak Herwig van Staa (EPP/CD).

Izba Władz Lokalnych oraz Izba Regionów wybierają swoje prezydium w składzie: przewodniczący,⁵¹ czterech wiceprzewodniczących oraz czterech członków.⁵² Połączone prezydium obu Izb tworzą prezydium CLRAE (na czele z Przewodniczącym Kongresu). Prezydium m.in. koordynuje prace Kongresu, przygotowuje jego budżet oraz misje obserwacyjne na wybory samorządowe, decyduje o podziale miejsc w poszczególnych komisjach, może również przygotowywać raporty i przedkładać je pod obrady Kongresu.

Kolejnym ważnym organem wewnętrznym CLRAE jest Komitet Stały. Zapewnia on działalność Kongresu pomiędzy sesjami plenarnymi. W jego skład wchodzi członkowie prezydium oraz przewodniczący delegacji krajowych. Przewodniczący komisji i szefowie grup politycznych uczestniczą w pracach Komitetu Stałego bez prawa głosu.

W 2010 roku po reformie statutu CLRAE zmieniono również strukturę, metody pracy i zadania komisji stałych Kongresu. Obecnie funkcjonują tylko trzy komisje. Zadaniem Komisji Monitorującej (Monitoring Committee) jest monitorowanie stosowania postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w krajach członkowskich. Komisja przygotowuje raporty na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich. Do kompetencji Komisji Zarządzania (Governance Committee) należą m.in. kwestie związane ze statutowymi uprawnieniami CLRAE w takich obszarach jak zarządzanie instytucjonalne, współpraca transgraniczna i międzyregionalna, finanse publiczne, e-demokracja. Z kolei celem Komisji do Spraw Bieżących (Current Affairs Committee) jest badanie z punktu widzenia podstawowych wartości Rady Europy roli władz lokalnych i regionalnych w takich dziedzinach jak m.in. edukacja, kultura, zrównoważony rozwój. Komisja analizuje również nowe wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym.

W ramach CLRAE funkcjonuje także grupa niezależnych ekspertów w sprawie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego skupiająca fachowców (z dziedziny prawa, finansów, polityki) specjalizujących się w zagadnieniach samorządu terytorialnego. Podstawowym zadaniem grupy jest udzielanie pomocy prawnej organom Kongresu, a zwłaszcza wspomaganie pracy trzech komisji CLRAE. Polskim przedstawicielem w grupie jest profesor Michał Kulesza.

Zadania i kompetencje CLRAE

W swoim założeniu Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych miał być głosem europejskich regionów i gmin w Radzie Europy. To forum, na którym lo-

51 Od 16 października 2012 roku na czele Izby Władz Lokalnych stoi Francuz Jean-Claude Frécon (SOC), a Izby Regionów Ukrainka Nataliya Romanova (ILDG).

52 Ponadto na posiedzenia Prezydium mogą być zapraszani z głosem doradczym szefowie grup politycznych, przewodniczący komisji oraz grup roboczych.

kalni i regionalni przedstawiciele mogą omawiać wspólne problemy i dzielić się doświadczeniami.⁵³

Głównym zadaniem Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych jest doradzanie Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy we wszystkich aspektach polityki lokalnej i regionalnej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 statutu CLRAE do pozostałych kompetencji Kongresu należą m.in.: podejmowanie działań w celu zapewnienia udziału społeczności lokalnych i regionalnych w realizacji idei zjednoczonej Europy, przedkładanie Komitetowi Ministrów RE propozycji promujących samorządność lokalną i regionalną, promowanie zagranicznej współpracy społeczności lokalnych i regionalnych, ścisła współpraca z Komitetem Regionów Unii Europejskiej w celu zapewnienia kompletności ich działań.⁵⁴ Ponadto do zadań Kongresu należy m.in.: analiza i sporządzanie raportów na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich i państwach kandydujących, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz monitorowanie wyborów samorządowych (lokalnych lub regionalnych).

Osiągnięcia CLRAE w zakresie legislacyjnym

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy ma swój istotny udział w pracach legislacyjnych Rady Europy w zakresie samorządu terytorialnego i współpracy regionalnej.

Bez wątplenia fundamentalnym dokumentem z punktu widzenia ochrony praw społeczności lokalnych jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (European Charter of Local Self-government) przyjęta w Strasburgu 15 października 1985 roku przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Polska ratyfikowała kartę 22 listopada 1993 roku.⁵⁵

Karta jest prawnym instrumentem pozwalającym bronić autonomii i niezależności lokalnych społeczności i ustanawia wspólne europejskie standardy ochrony praw władz lokalnych. Definiuje ona pojęcie samorządu lokalnego jako „prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią

53 Zob. I. Pietrzak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006, s. 275-276.

54 Statutory Resolution CM/Res (2011)2, adopted by the Committee of Ministers (19.01.2011); tryb dostępu: <https://wcd.coe.int>, dnia 11.12.2012 r.

55 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607. W polskim systemie prawnym dokument ten występował w latach 1994-2006 pod nazwą „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego”, jednak zgodnie z obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 o sprostowaniu błędu zamieniono jej tłumaczenie na „Europejska Karta Samorządu Lokalnego”. Zob. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 o sprostowaniu błędu (Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1107).

spraw publicznych”.⁵⁶ Podkreśla również, że zasada samorządu lokalnego powinna być uznana przez prawo krajowe i, o ile to możliwe, przez Konstytucję. Ponadto Karta reguluje m.in.: ochronę prawną wspólnot lokalnych, kwestię finansowania samorządów, ochronę granic terytorialnych wspólnot lokalnych, status osób wybranych na szczeblu lokalnym, prawo samorządów do zrzeszania się.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych ma również swój znaczący udział w pracach nad innymi konwencjami, kartami, konwencjami ramowymi Rady Europy.⁵⁷ Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- Europejską Konwencję Ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzoną w Madrycie dnia 21 maja 1980 roku⁵⁸ (Polska ratyfikowała konwencję w 1993 roku). Konwencja m.in. wprowadziła pojęcie współpracy transgranicznej do języka prawnego oraz zobowiązywała państwa sygnatariuszy do ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych,
- Konwencję o uczestnictwie obcokrajowców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, sporządzoną w Strasburgu 5 lutego 1992 roku,⁵⁹ zgodnie z którą m.in. każda ze stron sygnatariuszy będzie starała się zapewnić cudzoziemcom zamieszkałym na jej terytorium prawo do udziału w głosowaniu oraz prawo do kandydowania w wyborach do władz lokalnych, jeśli spełniają oni te same prawne wymagania, które stosują się do obywateli tego państwa, a ponadto, byli legalnymi i stałymi mieszkańcami tego państwa przez 5 lat poprzedzających wybory,
- Europejską Konwencję Krajobrazową, sporządzoną we Florencji 20 października 2000 r.,⁶⁰ której celem jest promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu. Konwencja nakłada na sygnatariuszy obowiązek zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego oraz własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą,
- Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych, przyjętą w Strasburgu 5 listopada 1992 roku.⁶¹ Jej głównym zadaniem jest ochrona i zachowanie języków regionalnych i mniejszości narodowych. Zgodnie z jej postanowieniami sygnatariusze zobowiązują się m.in. opierać swoją

56 Art. 3 ust. 1 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

57 Na temat charakterystyki i klasyfikacji traktatów Rady Europy zob. F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej, Warszawa 2006, s. 93-117.

58 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

59 Zob. Rada Europy, Wybór konwencji Rady Europy, Warszawa 1999, s. 199-208.

60 Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

61 Zob. Wybór konwencji Rady Europy, Warszawa 1999, s. 151-160.

politykę, ustawodawstwo i praktykę działania na uznaniu języków regionalnych lub mniejszościowych za przejaw bogactwa kulturalnego, ułatwianiu posługiwania się tymi językami w życiu publicznym, prywatnym, kulturalnym, gospodarczym i społecznym,

- Europejską kartę o uczestnictwie młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym przyjętą w 1992 i znowelizowaną w Strasburgu 23 maja 2003 roku.⁶² Karta zawiera wytyczne dla gmin, miast i regionów w zakresie promowania aktywnej polityki wobec młodych ludzi m.in.: w kwestii sportu i spędzania wolnego czasu, zatrudniania i walki z bezrobociem młodych, warunków mieszkaniowych i transportu, zdrowia, kultury, walki z przemocą, przestępczością i dyskryminacją.

Formy aktywności CLRAE

Działalność Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy jest bardzo szeroka i wielopłaszczyznowa.

Jedno z głównych założeń Rady Europy – promowanie demokracji i praw człowieka na kontynencie europejskim – jest realizowane przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych poprzez misje monitorujące. Przedstawiciele CLRAE odbywają regularne wizyty kontrolne we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy, monitorując przestrzeganie zasad zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Po każdej tego typu wizytacji sporządzany jest szczegółowy raport z oceną realizacji postanowień Karty. Znajdują się w nim również wnioski i zalecenia pokontrolne. Raport jest następnie omawiany na sesji plenarnej Kongresu w Strasburgu. Misje monitorujące odbywają się również w przypadku niepokojących zdarzeń, gdy zachodzą ku temu uzasadnione powody i sprawa wymaga wyjaśnienia.⁶³ Od 1995 roku powstało ponad 50 raportów na temat przestrzegania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w krajach członkowskich. Tylko w 2010 roku odbyto 15 misji monitorujących.⁶⁴ Wizyta przedstawicieli CLRAE jest również zawsze okazją do dialogu z władzami krajowymi i samorządowymi na temat stanu demokracji lokalnej w danym państwie. Należy podkreślić, że raporty w znacznym stopniu przyczyniły się do reform legislacyjnych w wielu państwach członkowskich Rady Europy poprawiających status samorządu terytorialnego i zwiększających jego kompetencje.

62 Tryb dostępu: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/CoE_youth/Participation/COE_charter_participation_po.pdf, dnia 11.12.2012 r.

63 Np. w 2008 r. odbyła się misja monitorująca w Turcji w sprawie zbadanie skargi w związku z zawieszeniem i odwołaniem 4 burmistrzów w południowo-wschodniej Anatolii. Zob. <http://www.coe.int/t/congress/Activities/>.

64 W 2010 roku odbyły się misje monitorujące w następujących państwach: Czarnogóra, Austria, Rosja, Estonia, Turcja, Belgia, Rumunia, Malta, Serbia, Mołdawia, Ukraina, Słowenia, Łotwa, Albania i Francja. Zob. <http://www.coe.int/t/congress/Activities/>.

Kolejnym ważnym elementem działalności Kongresu są misje obserwacyjne na wybory samorządowe w państwach członkowskich Rady Europy. Delegacja CLRAE obserwuje cały proces wyborczy – począwszy od procedur rejestracji kandydatów i komitetów, przez kampanię wyborczą, etap głosowania, zliczania głosów i ogłaszania wyników wyborów. Jednocześnie odbywają się spotkania z przedstawicielami władz państwowych, regionalnych i lokalnych, członkami komisji wyborczych, partii politycznych i komitetów wyborczych, organizacji pozarządowych oraz mediów. Po każdej misji obserwacyjnej sporządzany jest raport (omawiany następnie na sesji plenarnej). Zawiera on ocenę wyborów ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu politycznego i społecznego, a także warunki prawne i organizację głosowania. Niektóre misje obserwacyjne są przeprowadzane wspólnie z przedstawicielami Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Komisji Weneckiej.

W celu wzmocnienia demokracji lokalnej i współpracy transgranicznej Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy aktywnie współpracuje z wieloma krajowymi i międzynarodowymi organizacjami samorządowymi. Uczestniczy również w projektach, których celem jest umożliwienie obywatelom większego udziału w lokalnej i regionalnej demokracji. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy powołał Local Democracy Agencies (LDA), aby ułatwić wspólnotom lokalnym zniszczonym przez wojnę w byłej Jugosławii korzystanie z pomocy na zasadzie umów partnerskich z miastami w Europie Zachodniej. Ponadto CLARE blisko współpracuje m.in. z European Network of Local and Regional Authority Training Establishments (ENTO), National Association of Local Authorities of Georgia (NALAG) i Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS).

Należy podkreślić też dobrą współpracę Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy z Komitetem Regionów Unii Europejskiej. Grupa kontaktowa CLRAE i Komitetu Regionów składa się z sześciu przedstawicieli z każdej z instytucji i zbiera się dwa razy w roku. Grupa ustala wspólny harmonogram prac, który następnie jest realizowany przez odpowiednie organy Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i Komitet Regionów Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy pomimo faktu, że jest jedynie organem doradczym, odgrywa istotną rolę w rozwoju demokracji lokalnej i międzynarodowej współpracy samorządowej. Zgadzam się z tezą Ireny Pietrzyk, że obecnie „pomimo ograniczonych możliwości normatywnych Rady Europy (która opracowuje jedynie konwencje międzynarodowe wymagające ratyfikacji przez kraje członkowskie) CLRAE wydaje się mieć większe możliwości od-

działywania na sytuację samorządów europejskich niż Komitet Regionów (...)”⁶⁵. Wkład CLRAE w przygotowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (wyprowadzającej wspólne europejskie standardy ochrony praw władz lokalnych) jest najlepszym tego przykładem. Ponadto regularne misje monitorujące przestrzegania Karty i permanentny dialog z rządami państw członkowskich Rady Europy w sprawach samorządu terytorialnego dodatkowo wzmacniają pozycje władz lokalnych i regionalnych w Europie. Należy również podkreślić znaczenie misji obserwacyjnych CLRAE w trakcie wyborów samorządowych. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy jest także forum, na którym przedstawiciele samorządów terytorialnych z całej Europy (gmin, miast, regionów) mogą dzielić się swoimi doświadczeniami oraz pozytywnie oddziaływać na rozwój demokracji lokalnej.

65 I. Pietrzak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006, s. 275.

THE ROLE OF THE CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE (CLRAE) IN INTERNATIONAL COOPERATION IN LOCAL AUTHORITIES

The article presents the institutions of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Its role is to promote local and regional democracy, improve local and regional governance and strengthen authorities' self-government. CLRAE is a pan-European political assembly, the 636 members of which hold elective office representing over 200,000 authorities in 47 European states.

Keywords:

Congress of Local and Regional Authorities; CLRAE; European Charter of Local Self-Government; local and regional democracy, Council of Europe

EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ A WSPÓŁPRACA ZAGRANICZNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wstęp

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) jest nowym instrumentem prawnym umożliwiającym prowadzenie efektywniejszej i skuteczniejszej współpracy zagranicznej przez jednostki samorządu terytorialnego. Celem artykułu jest przybliżenie tej instytucji oraz szczegółowe opisanie procedury rejestracji EUWT, a także określenie jego znaczenia dla prowadzonej współpracy zagranicznej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przyjęcie 5 lipca 2006 roku rozporządzenia nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (dalej: Rozporządzenie EUWT)⁶⁶ stanowi przełomowe wydarzenie w zakresie ram prawnych dotyczących współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej oraz bez wątpienia jej ewolucji. EUWT jest pierwszym w historii integracji Unii prawnym instrumentem regulującym tę dziedzinę, natomiast wydanie norm prawnych na poziomie rozporządzenia sytuuje współpracę terytorialną w samym centrum procesu integracji, gdzie do tej pory płaszczyzna ta była zaniedbywana przez europejskiego prawodawcę.⁶⁷

* Doktorant w Zakładzie Prawa Europejskiego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, podinspektor ds. współpracy zagranicznej w Gabinetie Prezydenta Miasta w Urzędzie Miejskim w Słupsku.

66 Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.U. UE, L 210/19, tryb dostępu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:PL:PDF>, dnia 01.12.2012 r.

67 Komitet Regionów, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, analiza opracowana przez Grupę Europejskich Studiów Politycznych pod przewodnictwem profesora Nicolasa Levrata w ramach programu badań Komitetu Regionów pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego (Gianluca Spinaci, Jarosław Lotarski i Lucia Cannellini) oraz sekretariatu Komisji COTER (Damian Lluna Taberner), tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/8af77b7b-a510-4d1b-9f8e-576a771ecb76.pdf>, dnia 01.12.2012 r.

Samorządy lokalne i regionalne w Unii Europejskiej napotykały wiele problemów w zakresie współpracy międzynarodowej.⁶⁸ W celu ominięcia tych przeszkód Komisja Europejska podjęła działania umożliwiające stworzenie, na poziomie Unii Europejskiej, grup współpracy posiadających osobowość prawną.

14 lipca 2004 roku Komisja Europejska przyjęła projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej (EUWT).⁶⁹ Projekt ten był konsultowany z wieloma organami i środowiskami,⁷⁰ w tym z najbardziej zainteresowanym – Komitetem Regionów. Organ doradczy Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady opowiedział się pozytywnie za ideą utworzenia EUWT, proponując w swojej opinii parę zmian legislacyjnych.⁷¹ Komitet Regionów zwrócił szczególną uwagę, że w ramach EUWT współpraca powinna być możliwa w trzech płaszczyznach współpracy międzynarodowej: transgranicznej, międzyregionalnej i transnarodowej, a nie tylko transgranicznej, jak zaproponowała w swoim projekcie Komisja Europejska.⁷² Ponadto Komitet zalecił zapis „*EUWT wykonuje zadania powierzane przez członków lub przez osoby trzecie, za jego zgodą i zgodnie z niniejszym rozporządzeniem*”, aby w przyszłości EUWT mogło ubiegać się o środki finansowe z Unii Europejskiej.⁷³

Charakterystyka Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jest nową instytucją posiadającą osobowość prawną.⁷⁴ Osobowość prawną uzyskuje z momentem wpisania do rejestru lub publikacji⁷⁵ w państwie członkowskim, gdzie ma znajdować się siedziba danego EUWT. Członkowie EUWT informują o rejestracji lub publikacji, a także o statucie zainteresowane państwa członkowskie oraz Komitet Regionów.⁷⁶ W każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej EUWT posiada zdolność prawną

68 Wśród problemów można wyróżnić w szczególności: odmienne systemy bankowe, różnice w regulacjach prawnych odnoszących się do zasad rachunkowości i księgowości. Szerzej: Komitet Regionów, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, s. 57-62.

69 Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Grupy Współpracy Transgranicznej (EGWT), COM(2004) 496 final, tryb dostępu: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_miedzynarodowy/polityka_spojnosci_po_2013/dokumenty_i_akty_prawne/Documents/36857c-40757f4733b83335a13bd4358317_projekt_rozp_egwt_091104.pdf, dnia 01.12.2012 r.

70 Projekt rozporządzenia został zaopiniowany przez Komitet Ekonomiczno – Społeczny, Dz.U. C 255 z 14 października 2005, str. 76 oraz Komitet Regionów, Dz.U. C 71 z 22 marca 2005.

71 Opinia Komitetu Regionów w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej (EUWT), Dz.U. UE C 71 z 22 marca 2005 roku, s. 46, tryb dostępu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:071:0046:0053:PL:PDF>, dnia 01.12.2012 r.

72 *Ibidem*, s. 49.

73 *Ibidem*, s. 51.

74 Zgodnie z art. 1 ust. 3 Rozporządzenia EUWT.

75 W zależności od tego, która czynność następuje wcześniej.

76 Art. 5 ust. 1 Rozporządzenia EUWT.

i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego.⁷⁷

Członkami mogą być państwa członkowskie Unii Europejskiej, władze regionalne i lokalne oraz podmioty prawa publicznego,⁷⁸ a także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z wymienionych wcześniej kategorii. Podmioty będące członkami EUWT działają w granicach kompetencji przyznanych przez właściwe dla nich prawo krajowe. EUWT składa się z członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich.⁷⁹

Głównym zadaniem funkcjonowania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, które pokrywa się z celem powołania tego podmiotu, jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między jego członkami wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej.⁸⁰ Ponadto do zadań EUWT może należeć realizacja projektów dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności przeznaczonych przez Unię Europejską na współpracę terytorialną.⁸¹ Spośród szczególnych celów europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, zawartych w art. 7 Rozporządzenia EUTW, wymienić możemy także prowadzenie strategicznej współpracy, a także może pełnienie roli narzędzia projektu współpracy.⁸²

W związku z ponadnarodowym charakterem europejskiego ugrupowania terytorialnego powstaje problem właściwości prawa właściwego. Kwestę tę reguluje art. 2 Rozporządzenia EUWT, który określa prawo właściwe i normy kolizyjne. Zgodnie z normami prawnymi zawartymi w tym artykule europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej podlega przepisom Rozporządzenia EUWT, konwencji i statutowi.⁸³ Natomiast w przypadkach nieuregulowanych lub w przypadkach

77 Szerzej o podmiotowości prawnej EUWT: Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, Komitet Regionów 2007, s. 79-84, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/archived/documents/8af77b7b-a510-4d1b-9f8e-576a771ecb76.pdf>, dnia 01.12.2012 r.

78 „Podmiot prawa publicznego” oznacza każdy podmiot: ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; posiadający osobowość prawną; oraz finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego. (Na podstawie art. 1 ust. 9 akapit drugi Dyrektywy nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.U. UE L 134 z 30 kwietnia 2004 roku, str. 114, źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20080101:PL:PDF>, z 1 grudnia 2012 roku.

79 Art. 3 Rozporządzenia EUWT.

80 Art. 1 ust. 2 Rozporządzenia EUWT.

81 Warto podkreślić, że współpraca terytorialna jest jednym z trzech celów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania na lata 2007-2013. (art. 3 ust. 2 lit. c Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999), Dz.U. UE, L 210 z 31 lipca 2006 r., s. 37.

82 Komitet Regionów, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, s. 3.

83 Uchwalonymi przez członków założycieli europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

tylko częściowej regulacji zawartej przez Rozporządzenie EUWT właściwym jest prawo państwa członkowskiego, na terytorium którego znajduje się statutowa siedziba ugrupowania.⁸⁴

W przypadkach, gdy zgodnie z prawem Unii Europejskiej, bądź międzynarodowym prawem prywatnym, konieczne jest dokonanie wyboru prawa, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej traktuje się jako podmiot państwa członkowskiego, gdzie ma swoją statutową siedzibę.⁸⁵

Rejestracja EUWT

Po przybliżeniu w sposób syntetyczny genezy nowego instrumentu w płaszczyźnie współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej, głównym zadaniem oraz prawa właściwego dla europejskiego ugrupowania terytorialnego, przejdźmy do scharakteryzowania procedury rejestracji takiego podmiotu na przykładzie Polski, czyli takiego przypadku, gdzie statutowa siedziba europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej będzie miała miejsce na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Regulacje odnoszące się do rejestracji europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej zostały zawarte w Rozporządzeniu EUWT oraz w ustawie o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.⁸⁶ W przypadkach nieuregulowanych rozporządzeniem oraz ustawą stosuje się odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach.

Pierwszym krokiem w celu powołania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest uchwalenie jednogłośnie przez członków konwencji. Minimalny zakres przedmiotowy konwencji został określony w art. 8 Rozporządzenia EUWT. Zgodnie z zapisami tego przepisu konwencja musi zawierać:

- określenie nazwy europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej oraz jego statutowej siedziby w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej zgodnie z prawem, którego został utworzony przynajmniej jeden z jego członków;
- określenie zasięgu terytorialnego, na którym może wykonywać swoje zadania⁸⁷;
- cele i zadania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej;
- czas funkcjonowania oraz warunki rozwiązania;
- listę członków europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej;

84 Art. 2 ust. 1 Rozporządzenia EUWT.

85 *Ibidem*.

86 Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390. Przepisy ustawy wykonują postanowienia rozporządzenia (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).

87 Należy pamiętać, że zasięg terytorialny nie może być większy niż właściwość miejscowa członka ugrupowania.

- określenie prawa właściwego do celów interpretacji i stosowania konwencji⁸⁸;
- określenie odpowiednich uzgodnień określających wzajemne uznawanie, w tym kontrolę finansową;
- procedurę wprowadzania zmian do konwencji, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Unii Europejskiej i krajowych porządków prawnych.

Kolejnym etapem w procedurze powoływania do życia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest jednomyślne przyjęcie statutu zgodnie z postanowieniami już przyjętej konwencji. Statut musi zawierać poza postanowieniami konwencji następujące elementy⁸⁹:

- określać sposób działania organów europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej i ich kompetencji, a także liczbę przedstawicieli poszczególnych członków w odpowiednich organach;⁹⁰
- określać procedury decyzyjne EUWT;
- określić język lub języki robocze;
- zawierać uzgodnienia dotyczące funkcjonowania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania personelem, procedury rekrutacji oraz form zatrudnienia;
- podział wkładów finansowych członków oraz zasad rachunkowych i budżetowych;
- uzgodnienia dotyczące odpowiedzialności finansowej członków;⁹¹
- określać organy odpowiedzialne za wyznaczenie niezależnych audytów zewnętrznych;
- zapisy określające procedury wprowadzania zmian do statutu.⁹²

Następnie każdy członek europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej przesyła zgodnie z prawem krajowym właściwemu organowi kopię proponowanej konwencji i statutu z informacją o woli przystąpienia do ugrupowania. W terminie nie dłuższym niż 3 miesiące organ podejmując decyzję w tym zakresie.⁹³ Po uzyska-

88 Prawem tym jest prawo państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

89 Zgodnie z art. 9 Rozporządzenia EUWT.

90 Zgodnie z art. 10 Rozporządzenia EUWT, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej musi mieć następujące organy: zgromadzenie składające się z przedstawicieli członków oraz dyrektora – reprezentującego ugrupowanie i działającego w jego imieniu. Zgodnie z wolą członków, statut może przewidywać dodatkowe organy, z zastrzeżeniem określenia dla nich wyraźnych kompetencji.

91 Zgodny z zapisami zawartymi w art. 12 ust. 2 Rozporządzenia EUWT.

92 Zmiany statutu muszą być zgodne z obowiązkami określonymi w art. 4 i 5 Rozporządzenia EUWT.

93 Państwo członkowskie nie wydaje zgody na przystąpienie do ugrupowania, gdy uważa ono, że takie uczestnictwo, w tym uprawnienia i obowiązki przyszłego członka, nie są zgodne z niniejszym rozporządzeniem lub z prawem krajowym, lub że uczestnictwo to nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny tego państwa członkowskiego. W takim przypadku państwo członkowskie uzasadnia powody nieudzielenia zgody.

niu zgody członek wysyła dokument wyrażający zgodę na przystąpienie do ugrupowania podmiotowi, który będzie odpowiadał za rejestrację ugrupowania.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem uchwałę o przystąpieniu do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej podejmuje Rada Ministrów w drodze uchwały, w której wyznacza ministra właściwego⁹⁴ do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w ugrupowaniu, do którego przystąpiła. Natomiast uchwałę o przystąpieniu do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu.⁹⁵ Uchwała organu stanowiącego oraz decyzja o przystąpieniu do ugrupowania podmiotu prawa publicznego wchodzi w życie po uzyskaniu zgody w drodze decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.⁹⁶

Po uzyskaniu zgody na przystąpienie od państw członkowskich Unii Europejskiej do ugrupowania przez wszystkich członków, upoważniona osoba przez członków ugrupowania dokonuje zgłoszenia do Rejestru⁹⁷ Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej. Zgodnie z wymogami zawartymi w § 5. rozporządzenia ministra spraw zagranicznych w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru dla Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej oraz art. 9 ust. 2 ustawy o europejskich ugrupowaniu współpracy terytorialnej upoważniona osoba wraz ze zgłoszeniem dołącza następujące dokumenty:

- konwencję i statut ugrupowania;
- uchwały albo decyzje członków ugrupowania o przyjęciu statutu;
- upoważnienia do dokonywania czynności związanych z wpisaniem ugrupowania do rejestru;
- zgody na przystąpienie każdego z członków wydane przez państwo członkowskie.

Po wypełnieniu tych wszystkich formalności przez dane ugrupowanie współpracy terytorialnej, konwencja i statut publikowany jest w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”.

94 Na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.

95 Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390.

96 Minister właściwy do spraw zagranicznych wydaje zgodę w drodze decyzji w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego w terminie 3 miesięcy od otrzymania uchwały lub decyzji.

97 Rejestr prowadzony jest zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 czerwca 2009 roku w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, Dz.U. z 2009 r. Nr 1005, poz. 875, tryb dostępu: <http://www.nettax.pl/dzienniki/du/2009/105/poz.875.htm>, dnia 01.12.2012 r.

Obecnie w Unii Europejskiej funkcjonuje 31 Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej.⁹⁸ Utworzone one zostały w przeważającej większości na terenach przygranicznych. Wynika to ze specyfiki EUWT. Ze względu na trudną i długą procedurę utworzenia ugrupowania, decydują się na nią w większości przypadków te podmioty, które mają już długoletnią współpracę i traktują ugrupowanie jako kolejny etap wzmożonej współpracy.

Lista europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (stan na 03.12 2012 r.).

Lp.	Nazwa Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej	siedziba	Państwa członkowskie	Data założenia
1.	Eurometropool Lille – Kortrijk-Tournai	Lille (Francja)	Francja / Belgia	22 stycznia 2008 (publikacja)
2.	Ister – Granum Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnego Ltd	Esztergom (Węgry)	Węgry / Słowacja	12 listopada 2008 (rejestracja)
3.	Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Współpracy Terytorialnej Galicji i północnej Portugalii. (GNP AECT)	Vigo (Hiszpania)	Hiszpania / Portugalia	23 października 2008 (rejestracja)
4.	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Amphictyony miast partnerskich i obszarów Morza Śródziemnego.	Ateny (Grecja)	Grecja / Włochy / Francja/ Cypr	1 grudnia 2008 (rejestracja)
5.	Ung-Tisza-Túr-Sajó (Hernád-Bódva-Szinva) EUWT z o.o. (UTTS)	Miskole (Węgry)	Słowacja / Węgry	15 stycznia 2009 (publikacja)
6.	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Karst-Bodva	Turňa nad Bodvou (Słowacja)	Słowacja / Węgry	11 lutego 2009 (rejestracja)
7.	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Duero-Douro	Trabanca (Hiszpania)	Hiszpania / Portugalia	21 marca 2009 (rejestracja)
8.	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Zachodnie Vlaanderen/Flandre-Dunkierka-Côte d'Opale	Dunkierka (Francja)	Francja / Belgia	25 marca 2009 (rejestracja)
9.	EUWT ArchiMed	Taormina (Włochy)	Włochy / Cypr / Hiszpania / Grecja	6 marca 2011 (rejestracja)
10.	EUWT Mediterranean Pyrenees	Toulouse (Francja)	Francja / Hiszpania	25 sierpnia 2009 (rejestracja)
11.	EUWT Eurodistrict Strasburg-Ortenau	Strasburg (Francja)	Francja / Niemcy	25 stycznia 2010 (rejestracja)
12.	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej ZASNET (ZASNET)	Braganca (Portugalia)	Portugalia / Hiszpania	19 marca 2010 (publikacja)

98 Lista europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej opracowana na podstawie rejestru przez Komitet Regionów, tryb dostępu http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Documents/2012-10-03%20list%20of%20existing%20EGTC_EN.pdf, dnia 08.12.2012 r.

13.	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Szpital Cerdanya (AECT HC)	Puigcerda (Hiszpania)	Hiszpania / Francja	26 kwietnia 2010 (rejestracja)
14.	EUWT „wielki program INTERREG Region”	Metz (Francja)	Francja / Niemcy / Luksemburg / Belgia	29 marca 2010 (rejestracja)
15.	Eurodistrikt Saarmoselle (SaarMoselle)	Sarreguemines (Francja)	Francja / Niemcy	6 maja 2010 (rejestracja)
16.	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej ABAÚJ-ABAÚJBAN	Miskole (Węgry)	Węgry / Słowacja	11 czerwca 2010 (rejestracja)
17.	EUWT Pons Danubii	Komarno (Słowacja)	Słowacja / Węgry	16 grudnia 2010 (rejestracja)
18.	EUWT Banat-Triplex (EN)	Moraholm (Węgry)	Węgry / Rumunia	5 stycznia 2011 (rejestracja)
19.	EUWT Arrabona	Gyor (Węgry)	Węgry / Słowacja	7 czerwca 2011 (rejestracja)
20.	EUWT „Linieiland van Waas en Hulst”	Sint – Gillis – Waas (Belgia)	Belgia / Holandia	15 czerwca 2011 (rejestracja)
21.	EUWT Euroregion Tirolo-Alto Adige-Trentino	Bolzano / Bozen (Włochy)	Włochy / Austria	13 września 2011 (rejestracja) Zawarte na okres 15 lat.
22.	Gminy: Gmina Gorycji (Włochy), Mestna Občina Nova Gorica (Słowenia) oraz Občina Sempeter-Vrtojba (Słowenia)	Gorizia (Włochy)	Włochy / Słowenia	15 września 2011 (rejestracja)
23.	EUWT Pirineus – Cerdanya	Saillagouse (Francja)	Francja / Hiszpania	22 września 2011 (rejestracja)
24.	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej „Espacio Portalet”	Sabiñánigo (Hiszpania)	Hiszpania / Francja	3 czerwca 2011 (rejestracja)
25.	EUWT Rába-Duna-Vág	Tatabánya (Węgry)	Węgry / Słowacja	10 grudnia 2011 (rejestracja)
26.	EUWT Euroregion Aquitaine-Euskadi	Hendaye (Francja)	Francja / Hiszpania	12 grudnia 2011 (rejestracja)
27.	EUWT Poarta Europa	Nyiradony (Węgry)	Węgry / Rumunia	7 maja 2012 (rejestracja)
28.	EUWT BODROGKÖZI	Miskolc (Węgry)	Węgry / Słowacja	11 kwietnia 2012 (rejestracja)
29.	EUWT Novohrad-Nógrád	Salgótarján (Węgry)	Węgry / Słowacja	21 grudnia 2011 (rejestracja)
30.	EUWT Pannon	Pécs (Węgry)	Węgry / Słowenia	28 marca 2012 (rejestracja)
31.	POLI EFXINI EUWT – Europejska Sieć Miast na rzecz Ekorozwoju	Acharnes Attica (Grecja)	Grecja / Cypr / Bułgaria	2 sierpnia 2012 (rejestracja) Zawarte na okres 25 lat

Jak możemy zaobserwować z powyższej listy, EUWT tworzone są w przeważającej większości między regionami transgranicznymi – wynika to z większej liczby płaszczyzn współpracy między tymi regionami. Utworzenie ugrupowania bez wątpienia ułatwia realizację wspólnych projektów, w tym infrastrukturalnych i inwe-

stycyjnych. Najwięcej EUWT utworzonych zostało przez regiony hiszpańskie, francuskie, portugalskie i węgierskie. Z listy przygotowanej przez Komitet Regionów wynika, że z roku na rok liczba tworzonych ugrupowań stale rośnie. Warto zwrócić uwagę, że poza dwoma wyjątkami, ugrupowania zakładane są na czas nieokreślony.

EUWT w Polsce

Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, mimo słabych regulacji prawnych, jest prowadzona od wielu lat bardzo efektywnie.⁹⁹ Jako przykład może posłużyć współpraca województwa wielkopolskiego z Gruzją¹⁰⁰ czy 25-letnie doświadczenie we współpracy w ramach tzw. Trójporozumienia Carlisle – Flensburg – Słupsk.¹⁰¹

W Polsce do tej pory odnotowano jeden przykład starań o powołanie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, były to 2 regiony z Polski i po jednym z Czech i Słowacji – województwo opolskie i śląskie (Polska), Kraj Morawsko-Śląski (Czechy) oraz Samorządowy Kraj Żyliński (Słowacja). Ubieganie się o powołanie ugrupowania przez te regiony rozpoczęło się w 2009 roku i po trzyletniej pracy, 4 grudnia 2012 roku powołano pierwsze Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – TRITIA,¹⁰² do którego należą polskie regiony.¹⁰³ Jest to niewątpliwie początek działalności w ramach europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej dla polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jest nowym instrumentem umożliwiającym regionom Unii Europejskiej podejmowanie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Dzięki posiadaniu przez ugrupowanie osobowości prawnej zainteresowane pomioty mają możliwość uniknięcia problemów, z jakimi musiałyby się zmierzyć w prowadzeniu dotychczasowej współpracy ze swoimi międzynarodowymi partnerami. Problemy wynikały głównie z różnic regulacji prawnych, zawierania umów, reprezentacji nawiązanych partnerstw czy różnych systemów bankowych i polityki finansowej. Bez wątpienia nowy instrument jest przełomowym wydarzeniem w historii europejskiej polityki regionalnej.

99 Szerzej na temat współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego: M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 12-26.

100 Więcej na: <http://www.umww.pl>.

101 Więcej na: <http://www.slupsk.pl>.

102 Więcej na: http://www.slaskie.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=10&art=4287&id_menu=

103 Więcej na: <http://www.nto.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20121204/REGION/121209861>.

Mimo skomplikowanej procedury tworzenia oraz względnie dużych formalności nałożonych na prowadzenie ugrupowań w Unii Europejskiej, można zauważyć coraz większe zainteresowanie powołaniem europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej. W tym narzędziu samorządy lokalne i regionalne nie tylko widzą szansę na pogłębienie istniejącej współpracy, ale także możliwości pozyskania dodatkowych środków z funduszy europejskich na realizację wspólnych projektów. W mojej ocenie kwestią czasu jest, aby europejskie ugrupowanie stało się podstawową formą współpracy międzynarodowej Unii Europejskiej. Praktyka pokazuje, że utworzone ugrupowania usprawniają współpracę oraz umożliwiają realizację dotąd ciężkich do zrealizowania projektów.

W mojej ocenie, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej będzie spełniało funkcję efektywnego narzędzia współpracy między regionami. Szczególnego znaczenia nabierze w przypadkach wieloletniej współpracy między partnerami na płaszczyźnie międzynarodowej. To szczególnie w tych przypadkach będzie ono miało największe zastosowanie. Ugrupowanie stanie się kolejnym etapem współpracy. Moim zdaniem, samorządy najpierw będą nawiązywały porozumienia partnerskie, realizowały wspólne projekty, a w momencie, gdy ich współpraca się pogłębi, będą powoływać na tej bazie ugrupowania. Instrument ten zapełnia lukę w europejskiej współpracy terytorialnej, dając nowe możliwości i nowy wymiar tej polityce.

EUROPEAN GROUPING OF TERRITORIAL COOPERATION AND INTERNATIONAL COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENTS

The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) is a new instrument for carrying out international cooperation by the institutions concerned, local and regional authorities. EGTC are appointed by decree of 5 July 2006 of Regulation No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council on a European grouping of territorial cooperation (Dz. U. UE, L 210/19), and the laws of the Member States of the European Union. Without a doubt, this instrument allows a new and more effective cross-border, transnational and interregional cooperation to be run. Currently, the European Union has registered 32 EGTC's, including one in Poland. Although the current number of EGTC's generated is only small, which seems to result from a complex registration process, I think it will soon be a fundamental instrument for co-operation of local and regional authorities of the European Union.

Keywords:

International cooperation, grouping of territorial cooperation, region

*Mgr Bogdan Kościuch**
*Mgr Anna Poźniak***

EUROREGIONY A WSPÓŁPRACA ZAGRANICZNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

„Euroregiony” są obecnie podstawowym forum gospodarczej, społeczno-kulturalnej i naukowej współpracy zagranicznej samorządów oraz społeczności lokalnych z terenów leżących w pobliżu granic Polski. Mają też znaczny dorobek. Pierwszy euroregion w Europie Środkowo-Wschodniej (Euroregion Nysa) powstał w 1991 roku na polskiej granicy zachodniej. Szybko organizowano następne, w pierwszej kolejności na zachodniej i południowej, a nieco później na wschodniej i północnej granicy Polski.

Euroregiony w Polsce

Obecnie w Polsce działa 16 euroregionów, w ramach których realizowana jest współpraca ze wszystkimi sąsiadami, zaś w ramach „Euroregionu” Bałtyk – również z Danią i Szwecją. Nazwa euroregion wywodzi się od Euroregio, powołanego w 1958 r. na obszarze przylegającym do granicy holendersko-niemieckiej, pomiędzy rzekami Ren, Ems i Jssel, w celu ograniczenia skutków kryzysu rolnego.

Według stanu na grudzień 2012 r. wymienić możemy następujące euroregiony funkcjonujące na terenie Polski:

- Euroregion Nysa (1991, Polska/Niemcy/Czechy),
- Euroregion Karpacki (1993, Polska/Słowacja/Ukraina/Węgry/Rumunia),
- Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr (1993, Polska/Niemcy),
- Euroregion Pro Europa Viadrina (1993, Polska/Niemcy),

* Bogdan Kościuch – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach; wiceprezes Agencji Rozwoju Regionalnego Ares S.A. w Suwałkach, przewodniczący Rady Funduszy Pożyczkowych prowadzonych przez Agencję; kierownik Regionalnego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego w Suwałkach.

** Anna Natalia Poźniak – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach. Zastępca Kanclerza, prowadząca komórkę odpowiedzialną za przygotowanie, pozyskiwanie finansowania, realizację i rozliczanie projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

- Euroregion Tatry (1994, Polska/Słowacja),
- Euroregion Bug (1995, Polska/Ukraina/Białoruś),
- Euroregion Pomerania (1995, Polska/Niemcy/Szwecja),
- Euroregion Glacensis (1996, Polska/Czechy),
- Euroregion Niemen (1997, Polska/Litwa/Białoruś),
- Euroregion Pradziad (1997, Polska/Czechy),
- Euroregion Bałtyk (1998, Polska/Rosja/Litwa/Szwecja/Dania)
- Euroregion Śląsk Cieszyński (1998, Polska/Czechy),
- Euroregion Silesia (1998, Polska/Czechy),
- Euroregion Beskidy (2000, Polska/Czechy/Słowacja),
- Euroregion Puszcza Białowieska (2002, Polska/Białoruś),
- Euroregion Łyna-Ława (2003, Polska/Rosja).

Biura tych struktur obsługiwane są przez powołane w tym celu Stowarzyszenia. Jako przykład struktury zarządzania euroregionem posłuży Euroregion Niemen. Związek Transgraniczny Euroregion Niemen został utworzony 6 czerwca 1997 roku na mocy trójstronnego porozumienia zawartego przez przedstawicieli: województwa suwalskiego (Polska), rejonów Alytus i Mariampol (Litwa) i województwa grodzieńskiego (Białoruś). Idea utworzenia Euroregionu podyktowana była potrzebą podniesienia poziomu życia społeczności lokalnych przygranicza, poprzez wykorzystanie szansy, jaką stworzyły przemiany społeczno-polityczne i transgraniczne położenie obszaru Mazur i Suwalszczyzny. Obecnie w skład Euroregionu Niemen wchodzi:

- ze strony polskiej: województwo podlaskie (z wyłączeniem części byłego województwa łomżyńskiego), część województwa warmińsko-mazurskiego (gminy wchodzące w skład byłego województwa suwalskiego);
- ze strony litewskiej: rejony Alytus, Mariampol i Wilno;
- ze strony białoruskiej: województwo grodzieńskie;
- ze strony rosyjskiej: rejony Czerniachowsk, Gusiew, Oziorsk, Krasnoznamensk i Niestierow (Obwód Kaliningradzki)

Jako cele działania Euroregionu wymieniane są:

- pokonanie wzajemnych animozji i uprzedzeń między mieszkańcami regionów granicznych,
- rozszerzenie demokracji,
- przezwyciężenie ujemnych skutków peryferyjnego położenia i izolacji,
- wspieranie wzrostu i rozwoju gospodarczego,
- podnoszenie stopy życiowej mieszkańców przygranicza,

- szybka asymilacja ze zintegrowaną Europą, przy zachowaniu szerokiej niezależności.

Struktura Euroregionu Niemen przedstawia się w następujący sposób:



Biura Krajowe Stron funkcjonują w Suwałkach, Mariampolu, Grodnie i Czerniachowsku. Ponadto w ramach stałych organów powoływanych przez Radę Euroregionu Niemen funkcjonują Grupy Robocze: ds. Gospodarczych, ds. Społecznych, ds. Ochrony Środowiska i Turystyki, ds. Zagospodarowania Przestrzennego, mające za zadanie wspieranie inicjatyw prowadzących do rozwoju współpracy transgranicznej.

Analizując historyczną strukturę zarządzania Euroregionem Niemen wskazać należy na jego dualizm w początkowym okresie istnienia. Do 2003 roku funkcjonowało Biuro Krajowe Euroregionu działające przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego oraz zupełnie niezależnie – Stowarzyszenie Samorządów Polskich Euroregionu „Niemen”. Taka struktura była źródłem wielu nieporozumień, szczególnie odnośnie kompetencji tych organizacji. Samorząd Województwa Podlaskiego 14 lutego 2003 r. na podstawie „Umowy o współpracy w zakresie powierzenia zadań” powierzył Stowarzyszeniu rolę koordynatora działań strony polskiej Euroregionu Niemen. Do zadań Stowarzyszenia należy między innymi prowadzenie biura Euroregionu Niemen oraz Sekretariatu Strony Polskiej Rady Euroregionu. Następnym tych działań była przeprowadzona w dniu 10 października 2003 r. zmiana nazwy na Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, co dzięki ujednoczeniu

nazwy z Euroregionem Niemen ma służyć ułatwieniu postrzegania Stowarzyszenia jako głównej instytucji Euroregionu Niemen.

Według Statutu Stowarzyszenia Euroregion Niemen: „Najwyższym celem Stowarzyszenia jest wszechstronna działalność na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego części polskiej Euroregionu Niemen, w tym wspieranie trwałego rozwoju, w zgodzie z prawami natury, poprawianie warunków życia mieszkańców, rozkwit wszelkich prawem dozwolonych form współpracy przygranicznej i transgranicznej z regionami sąsiednich krajów oraz promocja uczestnictwa Polski w strukturach Wspólnoty Europejskiej.”¹⁰⁴

Cel ten realizowany jest poprzez aktywny udział samorządów leżących na polskim terytorium Euroregionu Niemen w pracach Stowarzyszenia. Jako jego największe sukcesy, oprócz działań typowo administracyjnych, wymienić należy aktywne pozyskiwanie środków finansowych i przekazywanie dalszym beneficjentom w formie projektów. Mowa tutaj zarówno o projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej, jak i z innych środków europejskich (np. norweskich).

Polscy praktycy – działacze samorządów wielokrotnie (np. na III Forum Gospodarczym Polska – Litwa, Augustów 2002) podnosili, że euroregiony są najwyższą i najefektywniejszą formą współpracy transgranicznej. W Polsce umożliwia ona przede wszystkim:

- bezpośrednie kontakty wszystkich grup społecznych z pogranicza;
- rozwijanie współpracy gospodarczej i społeczno-kulturalnej;
- wyrównywanie dysproporcji między regionami granicznymi, a centrami gospodarczymi i naukowo-kulturalnymi;
- lobbowanie na rzecz rozbudowy i budowy połączeń kolejowych i drogowych;
- pozyskiwanie środków i budowę odnawialnych źródeł energii;
- współpracę w zapobieganiu i zwalczaniu katastrof i klęsk żywiołowych;
- kompleksową, transgraniczną ochronę środowiska;
- organizowanie i kontrolę przygranicznego ruchu osobowego;
- inicjowanie i prowadzenie transgranicznej współpracy kulturalnej, naukowej i sportowej;
- wymianę doświadczeń w tworzeniu rynku pracy i zwalczaniu bezrobocia;
- tworzenie produktu turystycznego w tym troska o zachowanie tradycji i dziedzictwa kulturowego.

104 Statut Stowarzyszenia „Euroregion Niemen” par. 7.1, załącznik do Uchwały Nr XVII/163/07 Rady Miasta Elku z dnia 27 listopada 2007 roku, tryb dostępu: bip.warmia.mazury.pl/elk_gmina_miejska/system/.../Załącznik.pdf?, dnia 14.12.2012 r.

Euroregiony powstały w reakcji na ograniczenia gospodarcze, instytucjonalne i polityczne przed 1989 rokiem. Rozporządzając endogenicznymi (czyli własnymi) zasobami regionalnymi – kapitałem społecznym, terytorium, zasobami gospodarczymi i kulturowymi – szukały one możliwości powiększenia swych zasobów. Ważnym czynnikiem była próba instytucjonalizacji współpracy na terenach, gdzie ludność miała często tragiczne doświadczenia historyczne, przed, w czasie i po II wojnie światowej. W zasadniczym dla „euroregionów” dokumencie – „Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych” z 1981 roku ujęto nawet sformułowanie, że „granice są bliźniami historii”. Wysiłek skierowany na przezwycięzenie owych „bliźni historii” umożliwił mieszkańcom pogranicza lepszą współpracę we wszystkich dziedzinach życia, a w konsekwencji realizację idei „Europy obywateli”.

W regionach granicznych i transgranicznych ograniczane jest, do niezbędnego minimum, funkcjonowanie różnych szczebli administracji. Rozwijają się natomiast różne formy kooperacji, umożliwiające jak najdalej idące współdziałanie „tworzą w twarz”. Kontakty międzyludzkie, wzajemne poznawanie się, dyskusje, jawne nazywanie problemu czy szacunek dla partnera są równie ważne, jak efekt ekonomiczny działań euroregionalnych.

Twierdzimy, na podstawie obserwacji własnych i relacji działaczy Euroregionów: Niemen, Bałtyk i Bug, że nie ma sygnałów o zamieraniu idei europejskiej. Mimo kryzysu ekonomicznego w Europie samorządy zmierzają do integracji europejskiej i rozwijają tak ukierunkowaną współpracę. Programy pomocowe, wypracowane struktury kooperacyjne, realne efekty współpracy, a przede wszystkim polityczna wola samorządów na poziomie regionalnym i lokalnym decydują o sukcesie współpracy transgranicznej.

Prawny wymiar euroregionalnej współpracy transgranicznej

Ramy prawne i programowe dla współpracy transgranicznej i euroregionów tworzą dokumenty sporządzone przez instytucje międzynarodowe, przede wszystkim przez Radę Europy czy Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. Najważniejsze z nich to:

- Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, tzw. Konwencja Madrycka z 21 maja 1980 roku wraz z protokołem Dodatkowym do Konwencji,¹⁰⁵
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 1981 roku,¹⁰⁶

105 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 268.

106 Tryb dostępu: www.karpacki.pl/download/gfx/karpacki/.../ekrg200805032703.pdf, dnia 14.12.2012 r.

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 roku, zwana Kartą Samorządu Lokalnego,¹⁰⁷
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 1997 roku, znana jako Karta Samorządności Regionalnej.¹⁰⁸

We wstępie do Konwencji Madryckiej (obowiązującej Polskę od czerwca 1993 roku) wskazano, że państwa sygnatariusze powinny wspierać współpracę transgraniczną, by stymulować rozwój gospodarczo-społeczny obszarów przygranicznych oraz wzmacniać poczucie wspólnoty, która powinna łączyć narody i regiony Europy.

Jednocześnie Konwencja silnie akcentuje, że „współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne” (art. 2 ust. 1). Przyjęto zasadę prymatu prawa wewnętrznego państwa w odniesieniu do umów zawieranych przez poszczególne podmioty. Regiony podejmując współpracę międzyregionalną i transgraniczną, stosują się do procedur nakładanych przez prawo wewnętrzne i zobowiązania międzynarodowe państwa.

Ważnym elementem współpracy transgranicznej jest możliwość tworzenia przez regiony, w zgodzie z ustaleniami systemów prawnych partnerów i prawa międzynarodowego, wspólnych organów wykonawczych lub uchwałodawczych. Wydawane przez nie dokumenty podlegają wówczas właściwości sądów przewidzianej w odpowiednich traktatach międzynarodowych.

Finansowanie euroregionalnej współpracy transgranicznej

Ramy prawne współpracy transgranicznej w latach 90. XX wieku pozwalały Unii Europejskiej promować i wspierać integrację z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. W 1994 roku z inicjatywy Parlamentu Europejskiego stworzono program finansowania współpracy transgranicznej ze środków PHARE. Przeznaczono nań 150 mln ECU dla wszystkich graniczących z Unią państw. Była to Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG II i w okresie od 1994 do 1999 roku przeznaczano na nią średnio 400 mln euro rocznie. W latach 2000-2006 było to 5 mld euro na INTERREG III, a także inicjatywy takie jak: URBAN, EQUAL i LEADER. W latach 2007-2013 współpraca transgraniczna (ujęta w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej) jest celem polityki spójności Unii Europejskiej, z zapleczem finansowym na poziomie 7,75 mld euro.

107 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

108 Tryb dostępu: www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc, dnia 14.12.2012 r.

Finansowanie współpracy zagranicznej JST nie jest samo w sobie celem nadrzędnym przyświecającym działaniom podejmowanym przez samorządy różnych państw. Brak tego finansowania skutkuje natomiast bardzo poważnym ograniczeniem aktywności transgranicznej. Budżety JST są po ostatnim okresie programowania bardzo zaangażowane w regulowanie zobowiązań wynikających z ponoszenia wkładów własnych do realizowanych projektów infrastrukturalnych – finansowania budowy dróg, wodociągów, kanalizacji czy budynków kubaturowych użyteczności publicznej.

Według danych za I półrocze 2012 r., spośród ponad 2,8 tys. samorządów tylko 62 nie miało żadnych długów. Największą grupę zadłużonych samorządów (664 jednostki) stanowiły te, których długi wynosiły około 20-30% wykonanych dochodów. Z kolei 60-procentowy limit zadłużenia przekroczyło w pierwszym półroczu 2012 roku 56 samorządów, w tym 48 gmin, 5 miast na prawach powiatu i 3 powiaty.¹⁰⁹ Budzi to wśród samorządowców niepokój o możliwość dalszego zadłużania budżetów JST ograniczonego przecież progami ustawowymi.

Dla współpracy transgranicznej JST konieczne jest zapewnienie trwałych źródeł jej finansowania. W perspektywie finansowej 2007-2013 są instrumenty w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT). Zasadniczą cechą odróżniającą go od innych instrumentów Unii Europejskiej jest jego międzynarodowy charakter – konieczne jest współdziałanie projektodawców wywodzących się, z co najmniej dwóch państw. W obecnej perspektywie finansowej Polska uczestniczy w 10 programach EWT, tj.: w 7 współpracy transgranicznej, w 2 programach transnarodowych: Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa oraz w programie współpracy międzyregionalnej INTERREG IV C. Oprócz wymienionych programów obejmujących kraje Unii Europejskiej Polska bierze udział w 2 programach transgranicznych (Litwa-Polska-Rosja oraz Polska-Białoruś-Ukraina) w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP).¹¹⁰

Przyszłość euroregionalnej współpracy transgranicznej – bariery i próby ich zniwelowania

Programowanie instrumentów wspierających współpracę transgraniczną w przyszłej perspektywie finansowej 2014-2020 powinno wziąć pod uwagę wyniki badań i ewaluacji realizowanych obecnie programów. Skupmy się na przykładzie badania zrealizowanego przez Opolską Fundację Inicjatyw Międzynarodowych obejmującego trzy programy realizowane z udziałem Polski (Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej PL-SN, CZ-PL, PL-SK). Beneficjenci tych programów

109 Tryb dostępu: www.mf.gov.pl, dnia 14.12.2012 r.

110 Tryb dostępu: www.ewt.gov.pl, dnia 14.12.2012 r.

wymieniają jako problematyczne głównie bariery ekonomiczne, prawne, administracyjne oraz – w o wiele mniejszym stopniu – językowe czy kulturowe.¹¹¹

Największą bolączką beneficjentów był – jak dotąd – brak możliwości zaliczkowego rozliczania projektów – 70 % respondentów wskazywało to jako główne utrudnienie. Odpowiednio – 69 % wskazywało skomplikowane procedury rozliczania i realizacji, a 59 % zwracało uwagę na różnice w przepisach krajowych państw uczestniczących w realizacji programów.

Kontynuując zagadnienie najbardziej nas interesujące w tym artykule, czyli bariery natury prawnej we współpracy transgranicznej, badani wskazywali na:

- różne struktury i kompetencje organów administracji;
- różnice w ubezpieczeniach społecznych, podatkach;
- różne przepisy i normy w zakresie ochrony środowiska.

Jako praktyczne formy niedostosowania prawodawstwa państw sąsiadujących ze sobą podano np.: niemożność podjęcia interwencji straży pożarnej na sąsiadującym terytorium bez zgody organów na poziomie centralnym czy zakaz noszenia broni przez policjantów sąsiednich państw podczas wspólnych kontroli.

Próba zniwelowania powyższych barier może być funkcjonowanie Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT). Podstawę prawną funkcjonowania EUWT stanowi rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, zaś w prawodawstwie krajowym ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej.

EUWT to nowy instrument prawny, zakorzeniony w prawie Unii Europejskiej. Odróżnia go od euroregionów fakt bycia podmiotem prawnym tworzonym z zasady na terenie UE. EUWT mogą być tworzone przez państwa członkowskie, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty prawa publicznego, ewentualnie stowarzyszenia składające się z powyżej wymienionych instytucji. Warunkiem jest, aby instytucje te pochodziły z co najmniej dwóch państw członkowskich Unii Europejskiej. Dodatkowo od października 2011 roku trwają prace w Komisji Europejskiej nad aktualizacją rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 między innymi o możliwość przystąpienia do EUWT członków z państw trzecich lub terytoriów zamorskich. Rozszerzy to dotychczas obowiązującą formułę funkcjonowania o możliwość powstawania organizacji wykraczającej poza teren Unii Europejskiej. W praktyce chodzi o kraje leżące poza zewnętrznymi granicami UE, które są krajami kandydującymi do członkostwa bądź w najbliższym okresie takimi mogą się stać. Możli-

111 M. Huk, M. Molak, Badanie ewaluacyjne polityki spójności w wymiarze terytorialnym – tworzenie funkcjonalnych obszarów transgranicznych (raport ewaluacyjny), Opole 2011.

wość taka zbliża wymiar terytorialny EUWT do struktury euroregionów, co może być w przyszłości bardzo dużym dla nich wyzwaniem.

Jest to odpowiedź na stanowisko komitetu Regionów zawarte w Badaniu Ewaluacyjnym „Rozwój EUWT w terenie: wartość dodana i rozwiązania problemów”, w którym autorzy zalecają:

- Promować udział państw trzecich w EUWT dzięki wspomnieniu o państwach trzecich w art. 1 i 3 (charakter i skład) oraz stworzeniu powiązania z rozporządzeniami dotyczącymi Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI).
- Dalej badać możliwości zezwolenia na udział organizacji prywatnych (art. 3 rozporządzenia nr 1082/2006) pod określonymi warunkami.”¹¹²

Komitet Regionów ocenił: EUWT jako nowy instrument, umożliwiający tworzenie stabilnej struktury na rzecz współpracy terytorialnej (priorytet) na szczeblu transgranicznym, ponadnarodowym i międzyregionalnym, co dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi interesującą perspektywę.¹¹³

Współpraca transgraniczna zarówno na wewnętrznych jak i zewnętrznych granicach Unii Europejskiej stanowi bardzo ważny element kształtowania polityki gospodarczej, społecznej i kulturowej tych terenów. Wyodrębnienie specjalnych źródeł finansowania zasilających współpracę na terenach Euroregionów umożliwia jej intensyfikację. Trwające prace nad przyszłą perspektywą finansową UE na lata 2014-2020 wzmacniają znaczenie obszarów transgranicznych dla całego rozwoju Unii Europejskiej. Podsumowując można więc stwierdzić, że Euroregiony oraz bliższe im inne formy prawne współpracy transgranicznej stanowią skuteczny i potrzebny instrument realizacji szeroko pojmowanej polityki regionalnej.

112 Rozwój EUWT w terenie: wartość dodana i rozwiązania problemów, tryb dostępu: „<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Developments%20on%20the%20Ground-added%20value%20and%20solutions%20to%20problems-Executive%20summary/PL.pdf>”, dnia 14.12.2012 r.

113 Strona internetowa poświęcona przygotowaniom do stworzenia EUWT w Euroregionie Neisse-Nisa-Nysa, tryb dostępu: <http://www.egtc-neisse-nisa-nysa.eu/pl>, dnia 14.12.2012 r.

EUROREGIONS AND INTERNATIONAL CO-OPERATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Euroregions are one of the basic forms of local government co-operation at the international level. Condition for the development of cross-border activity is to provide adequate funding. It is one of the elements in the united Europe that promote the idea of “Europeanness”, strengthen international co-operation and also counteract with observed manifestations of the economic crisis. The main challenge facing the European Union is to simplify the law to allow simpler and more effective cross border cooperation. One such attempt at simplification is a regulation introducing a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as a response to the barriers that greater integration of countries, regions are facing.

Keywords:

Euroregion, cross-border cooperation, cooperation of local government units

AKTUALNA WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ MODELUJĄCA AKTYWNOŚĆ MIĘDZYNARODOWĄ SAMORZĄDÓW

W niniejszej pracy przedstawiona zostanie aktualna problematyka współpracy transgranicznej z wybranymi sąsiadami Rzeczypospolitej Polskiej, odbywająca się w ramach gremiów międzyrządowych, nadzorowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Na wstępie zaznaczyć warto, iż współpraca transgraniczna RP nie ogranicza się wyłącznie do jej sąsiadów. Aktywnie rozwija się kooperacja z Belgią, Łotwą i Estonią. Dodatkowo, umowy o współpracy międzyregionalnej zawarte zostały również z Gruzją, Kirgistanem i Uzbekistanem. W poniższym artykule ze względu na ograniczenia objętościowe zostaną omówione tylko przykłady współpracy transgranicznej z państwami graniczącymi bezpośrednio z Polską.

Współpraca transgraniczna ze strony polskiej przebiega zarówno na poziomie samorządowym jak i rządowym. Samorządy wszystkich szczebli realizują projekty współpracy ze swoimi transgranicznymi partnerami. Rolą gremiów międzyrządowych takich jak komisje i rady jest stymulacja tejże współpracy, stwarzanie warunków dla jej rozwoju oraz dbanie o jej zgodność z polityką zagraniczną państwa polskiego. Dzięki pracy komisji i rad międzyrządowych możliwe jest modelowanie stosunków międzyregionalnych, w tym między jednostkami samorządu terytorialnego i ich odpowiednikami za granicą. Dodatkowo warto zauważyć, iż instytucje samorządowe i rządowe uzupełniają się wzajemnie, tworząc wspólny front na rzecz współpracy transgranicznej. W tym kontekście należy zauważyć rosnącą aktywność samorządów na tym polu i wzrastającą w związku z tym potrzebę prac w ramach gremiów międzyrządowych.¹¹⁴

* Pracownik Wydziału Współpracy Transgranicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

114 M. Bonikowska, G. Lipski, Ż. Kazimierz, Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli, s. 8-13, tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych: <http://www.msz.gov.pl/resource/e53ba3e8-cc81-408c-9882-8b9082bed2d3:JCR>, dnia 07.12.2012 r.

Ogólną regulacją, na podstawie której odbywa się współpraca Polski z jej sąsiadami, jest Konwencja madrycka o współpracy transgranicznej przyjęta w Madrycie w maju 1980 r. Polska ratyfikowała ją w 1993 r.¹¹⁵ W art. 2 znajdujemy następującą definicję współpracy transgranicznej:

„Za współpracę transgraniczną uważa się w myśl niniejszej konwencji 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. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne. Niniejsza konwencja nie narusza zakresu i rodzaju tej właściwości”.

Współpraca transgraniczna z sąsiadami Rzeczypospolitej Polskiej prowadzona jest poprzez komisje lub rady międzyrządowe, których celem jest katalizacja i kanalizacja współpracy regionalnej oraz rozwiązywanie wspólnych problemów pojawiających się w rejonach przygranicznych obu państw.

Kraje sąsiadujące, z którymi prowadzona jest współpraca transgraniczna, można podzielić na dwie grupy:

- kraje członkowskie Unii Europejskiej;
- kraje spoza Unii Europejskiej, czyli kraje Partnerstwa Wschodniego UE i Rosję.

W radach i komisjach zauważyć można koncentrację tematyczną w następujących aspektach:

- przygranicznym, zajmującym się problematyką związaną stricte z przekraczaniem i infrastrukturą granicy państwowej;
- międzyregionalnym, obejmującym swoim zakresem problematykę związaną z szeroko rozumianą kooperacją regionów (w tym samorządową).

Jeśli wziąć pod uwagę bardziej szczegółową typologię, możemy wyróżnić następujące koncentracje tematyczne w ramach rad i komisji: transportową, przejść granicznych (z państwami nieczłonkowskimi UE), planowania przestrzennego, współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków, współpracy regionalnej w ramach euroregionów i europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej, współpracy gospodarczej, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i ratownictwa medycznego, edukacji i kultury. Należy jednocześnie pamiętać, że powyżej przytoczone typologie są jedynie przykładem schematycznym i w przypadku każdego gremium międzyrządowego ulegają zmia-

115 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej pomiędzy wspólnotami i władzami terytorialnymi przyjęta w Madrycie w maju 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

nom związanym z konkretną problematyką pojawiającą się we współpracy z danym partnerem.

Posiedzenia gremiów międzyrządowych kończą się podpisaniem wspólnego dokumentu (np. protokołu, czy komunikatu), który stanowi podsumowanie osiągnięć gremium i uwypuklenie wspólnie zidentyfikowanych problemów. Dokument ten bywa później uwzględniany w konsultacjach międzyrządowych najwyższego szczebla, sygnalizuje on również kierunek działań, który powinien być uwzględniony przez właściwe instytucje rządowe i samorządowe obu państw.

Współpraca transgraniczna z Republiką Federalną Niemiec

Jak już wspomniano na wstępie, Rzeczpospolita Polska Konwencję madrycką o współpracy transgranicznej przyjęła do swojego porządku prawnego w 1993 r., tym niemniej początek współpracy transgranicznej rozpoczął się kilka lat wcześniej wraz z transformacją systemów polityczno-ekonomicznych dawnych demokracji ludowych.

Pierwszą umową w ramach której poruszony został wątek współpracy transgranicznej, jest Traktat między RP a RFN o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zawarty 17 czerwca 1991 roku.¹¹⁶ W art. 12 wspomnianego traktatu czytamy:

„1. Umawiające się Strony przywiązują duże znaczenie do partnerskiej współpracy między regionami, miastami, gminami i innymi jednostkami terytorialnymi, w szczególności na obszarach przygranicznych.

2. Umawiające się Strony będą ułatwiać i wspierać tę współpracę we wszystkich dziedzinach, w szczególności działalność Komisji międzyrządowej do spraw współpracy regionalnej i przygranicznej.”

Na podstawie tego Traktatu utworzona została Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej. Do dnia dzisiejszego odbyły się jej 23 posiedzenia. Ostatnie miało miejsce 17-18 września 2012 r. w Erfurcie, na terytorium dzisiejszych Niemiec.

Warty podkreślenia szczególnie w ostatnich latach jest dynamiczny rozwój współpracy RP z Niemcami. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dużą liczbę zawiązywanych nowych umów i porozumień. Jako przykładowe można wskazać:

- Umowę ramową między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy transgranicznej w ratownictwie medycznym,¹¹⁷

116 Traktat między Rzeczpospolitą a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 17 czerwca 1991 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56).

117 Aktualnie Umowa ta przeszła proces ratyfikacji w Parlamencie RP i oczekuje na podpis Prezydenta RP – tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=721>, dnia 07.12.2012 r.

- Umowę między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy w ruchu kolejowym przez polsko-niemiecką granicę państwową,¹¹⁸
- Wymianę not w zakresie zawarcia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o ustanowieniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku.¹¹⁹

Komisja pracuje na podstawie regulaminu z dnia 22 kwietnia 1991 r.¹²⁰ oraz noty dyplomatycznej z dnia 17 czerwca 1991 r.¹²¹ W opinii autora niniejszej publikacji zarówno regulamin jak i wspomniana nota, znacznie odbiegają od aktualnie ustalonych zwyczajów procedowania Komisji i w związku z tym wymagają pilnych zmian.

W ramach Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej funkcjonują cztery Komitety:

- Komitet ds. Współpracy Przygranicznej,
- Komitet ds. Współpracy Międzyregionalnej,
- Komitet ds. Edukacji,
- Komitet ds. Gospodarki Przestrzennej.

W Komunikacie z XXIII posiedzenia Komisji¹²² zaakcentowano aktualnie najważniejszą problematykę, która dotyka pogranicza polsko-niemieckiego. Na szczególną uwagę zasługuje:

- infrastruktura kolejowa,
- poprawa sytuacji na drogach wodnych pogranicza,
- problem powołania nowej grupy roboczej ds. usprawnienia współpracy transgranicznej przy zapobieganiu i zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych,
- wymiana danych medycznych w ramach transgranicznej opieki nad pacjentami,

118 Została podpisana w listopadzie 2012 roku przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, aktualnie przebiega dalszy proces jej ratyfikacji.

119 Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych, zawarte dnia 17 lutego 2011 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1252) – Centrum działa de facto od 20 grudnia 2007 r. – patrz: <http://www.nadodrzanski.strazgraniczna.pl/pncw-swiecko.html>

120 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: msw.gov.pl/download/1/10985/REGULAMIN.pdf, dnia 07.12.2012 r.

121 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: msw.gov.pl/download/1/10984/NOTA.pdf, dnia 07.12.2012 r.

122 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: msw.gov.pl/download/1/15489/Komunikat_XXIII_posiedzenia_Komisji.pdf, dnia 07.12.2012 r.

- przygotowanie programów EWT w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020,
- kwestie dotyczące współpracy w dziedzinie energii i polityki klimatycznej oraz swobodnego przepływu pracowników i utrzymania uczciwych miejsc pracy,
- aktualizacja i tworzenie nowych projektów z dziedziny transgranicznej gospodarki przestrzennej,
- strategia rozwoju języka polskiego jako ojczystego obywateli niemieckich polskiego pochodzenia w RFN,
- inicjatywa Dnia Polsko-Niemieckiego,
- podręcznik do nauczania historii.

Współpraca transgraniczna z Republiką Słowacji

Współpraca w ramach Polsko-Słowackiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej odbywa się na podstawie Porozumienia między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej z dnia 18 sierpnia 1994 r.¹²³

W art. 7 pkt 1 Porozumienia czytamy:

„W celu badania i rozwiązywania problemów wspólnego zainteresowania władz regionalnych i lokalnych obu Państw oraz wspierania kontaktów między państwowymi i niepaństwowymi podmiotami na obszarach po obu stronach granicy polsko-słowackiej, Strony utworzą Polsko-Słowacką Komisję Międzyrządową do spraw Współpracy Transgranicznej, zwaną dalej „Komisją”.

Funkcjonowanie Komisji uregulowane jest Statutem sporządzonym 6 września 1996 r. i przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 21 października 1996 r.¹²⁴

W ramach Komisji funkcjonują następujące grupy robocze (w tym trzy zawieszono):

- ds. transgranicznych połączeń komunikacyjnych,
- ds. współpracy gospodarczej,
- ds. ochrony środowiska i gospodarki leśnej,
- ds. planowania przestrzennego i budownictwa,
- ds. pracy i polityki socjalnej,

123 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: msw.gov.pl/download/1/10996/POROZUMIENIE.pdf, na dzień 07.12.2012 r.

124 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: msw.gov.pl/download/1/10997/UCHWALA_STATUT.pdf, na dzień 07.12.2012 r.

- ds. współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków,
- ds. zdrowia i ratownictwa medycznego,
- ds. współpracy przygranicznej samorządu terytorialnego,
- ds. kultury (działalność grupy została zawieszona),
- ds. oświaty i współpracy młodzieży oraz nauki i szkolnictwa wyższego (działalność grupy została zawieszona),
- ds. rolnictwa i gospodarki żywnościowej (działalność grupy została zawieszona).

W kilku ostatnich latach nie zaistniała potrzeba podpisania nowych porozumień czy też umów między oboma państwami. Współpraca aktualnie skupia się na realizacji zawartych już umów bilateralnych. Jako przykład można wskazać budowę mostu granicznego między miejscowością Piwniczna po stronie polskiej, a miejscowością Mniszek nad Popradem po stronie słowackiej.¹²⁵

W Protokole¹²⁶ z ostatniego XVIII posiedzenia Polsko-Słowackiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej, które odbyło się 28-29 listopada 2012 r. w Stropkovie, poruszono następującą problematykę:

- polsko – słowackich transgranicznych połączeń komunikacyjnych i sytuacji na wspólnej granicy, w tym połączeń drogowych S69/D3, S19/R4, połączeń kolejowych, rozkładów jazdy, częstotliwości połączeń i ograniczeń w ruchu towarowym;
- planowania przestrzennego i budownictwa – informacji nt. wyników projektu INFRAREGTUR „Infrastrukturalne i organizacyjne możliwości poprawy dostępności przestrzennej jako czynnik rozwoju polsko – słowackich regionów turystycznych”;
- ochrony środowiska i gospodarki leśnej, w szczególności zwiększenia skuteczności ochrony transgranicznej populacji dużych ssaków drapieżnych;
- tworzenia Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej¹²⁷ na polsko-słowackim obszarze przygranicznym, w tym trwającego procesu rejestracji EUWT Tatry oraz powstania EUWT Tritia;

125 Na podstawie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o budowie nowego połączenia drogowego i mostu granicznego przez rzekę Poprad w rejonie miejscowości Piwniczna i Mniszek nad Popradem podpisana w Ostrawie dnia 23 listopada 2004 r. (M.P. Nr 11, poz. 143 i 144) – umowa ta nie została zrealizowana zgodnie z terminem (2006 r.), aktualnie przewiduje się zakończenie inwestycji na 2014 lub 2015 r.

126 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: www.msw.gov.pl/download/1/15805/Stropkov_2012_Protokol_i_zalaczniki_z_XVIII_posiedzenia_PolskoSłowackiej_Komisji.pdf, na dzień 07.12.2012 r.

127 Na podstawie Ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390).

- polsko-słowackiej współpracy transgranicznej województwa śląskiego i Żylińskiego Kraju Samorządowego,
- współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków, w kwestii aktualizacji „Instrukcji metodycznej dot. współpracy jednostek straży pożarnych RP z korpusem Pożarniczo-Ratowniczym i jednostkami straży pożarnych RSŁ przy udzielaniu pomocy wzajemnej”;
- współpracy gospodarczej;
- przeciwdziałania bezrobociu w polsko-słowackim regionie przygranicznym i polityki społecznej – upowszechniania pośród pracodawców, instytucji i mieszkańców regionów wiedzy o możliwościach zatrudniania po obu stronach granicy, rozpoznania możliwości wsparcia transgranicznych programów zatrudnienia z funduszy celowych obu krajów, utworzenia partnerstwa na Transgranicznym Rynku Pracy podregionu nowosądeckiego i Kraju Preszowskiego;
- możliwości aktywowania, z inicjatywy każdej ze stron, prac grupy roboczej ds. zdrowia i ratownictwa medycznego, gdy zajdzie potrzeba omówienia kwestii: chorób zawodowych, niepełnosprawności sprzężonej, leczenia uzdrowiskowego.

Komisja na XVIII posiedzeniu, zatwierdziła regulamin pracy grup roboczych działających w ramach Komisji.¹²⁸

Współpraca transgraniczna z Ukrainą

Transgraniczna współpraca Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainą opiera się na kilku aktach prawnych. Pierwszym, który poruszał problematykę współpracy transgranicznej między oboma państwami, był Traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy.¹²⁹

W art. 10 Traktatu, czytamy:

„1. Strony będą sprzyjać ustanowieniu i rozwojowi bezpośrednich kontaktów i współpracy między regionami, jednostkami administracyjno-terytorialnymi i miastami Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy. Szczególna uwaga będzie poświęcona współpracy w obszarach przygranicznych. Strony będą współpracować w dziedzinie perspektywicznego planowania rozwoju regionów przygranicznych.

128 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: www.msw.gov.pl/download/1/15805/Stropkov_2012_Protokol_i_zalaczniki_z_XVIII_posiedzenia_PolskoSlowackiej_Komisji.pdf – załącznik nr 2, dnia 07.12.2012 r.

129 Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573).

2. W celu realizacji tych ustaleń będzie utworzona Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Międzyregionalnej.”

Kolejnym ważnym aktem dla współpracy transgranicznej tych państw jest Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej sporządzone w Kijowie 24 maja 1993 r.¹³⁰ Art. 6 Porozumienia konstatuje:

„Strony utworzą wspólną Międzyrządową Radę Koordynacyjną do spraw Współpracy Międzyregionalnej”.

Pomimo rozbieżności w nazewnictwie gremium międzyrządowego w obu powyższych aktach prawnych, nie ma wątpliwości co do intencji umawiających się stron odnośnie utworzenia tylko jednego gremium zajmującego się współpracą transgraniczną.

Funkcjonowanie Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej zostało uregulowane Statutem z dnia 26 stycznia 1996 r.¹³¹

W ramach Rady funkcjonują następujące Komisje:

- Komisja ds. współpracy transgranicznej;
- Komisja ds. przejść granicznych i infrastruktury;
- Komisja ds. planowania przestrzennego;
- Komisja ds. ratownictwa i ochrony ludności w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń (powołana na X posiedzeniu Rady).

Ostatnie, X posiedzenie Polsko-Ukraińskiej Rady Międzyrządowej odbyło się w dniach 28-29 marca 2012 r. w Warszawie. W Protokole¹³² z posiedzenia poruszono następujące kwestie:

- rozwój i modernizację infrastruktury komunikacyjnej pogranicza polsko-ukraińskiego w związku z przygotowaniem finału Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012; możliwości budowy i modernizacji dróg krajowych do przejść granicznych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej (w tym autostrady A4),
- podejmowanie przez służby Wojewody Podkarpackiego działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa podróżnych przekraczających granicę polsko-ukraińską,

130 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: www.msw.gov.pl/download/1/10999/Porozumienie.pdf, dnia 07.12.2012 r.

131 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: www.msw.gov.pl/download/1/11000/Statut.pdf, na dzień 07.12.2012 r.

132 Tryb dostępu oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: www.msw.gov.pl/download/1/14349/protokol_i_zalaczniki__skan.pdf, dnia 07.12.2012 r.

- rozdzielenie ruchu osobowego od towarowego w drogowym przejściu granicznym Korczowa – Krakowiec,
- zaawansowanie prac nad zmianami w Kodeksie Granicznym Schengen – wspólne kontrole na terytorium państw trzecich,
- polsko-ukraińską współpracę w zakresie ratownictwa i ochrony ludności w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń,
- wykorzystania funduszy europejskich do rozwoju współpracy przygranicznej między Polską i Ukrainą,
- rozwój współpracy międzyregionalnej realizowanej przez jednostki administracyjno-terytorialne Polski i Ukrainy, w szczególności jednostki terytorialne województwa świętokrzyskiego i obwodu winnickiego.

Podsumowując powyższe informacje, należy zauważyć zarówno zróżnicowanie tematyki i prac poszczególnych gremiów, jak i ich punkty wspólne. Pierwszym punktem styczności jest to, iż wszystkie powyższe gremia działają na zasadzie ciała ogólnego i jego wyspecjalizowanych grup. Ten ogólny schemat ulega jednak silnemu zróżnicowaniu co do konkretnego podziału kompetencji i ich szczegółowości pomiędzy powyższymi komisjami i radami.

Dodatkowo wartą zauważenia jest sama tematyka, która co do zasady w dużej mierze powtarza się pomiędzy gremiami, jednocześnie zachowując swoją specyfikę, wynikającą ze zróżnicowania problemów na poszczególnych granicach. Warte podkreślenia jest, jak ważną rolę dla strony samorządowej i rządowej w każdym z powyższych gremiów zajmuje problematyka infrastruktury transportowej. Jej priorytetowy charakter wynika z wieloletniej skali zaniedbania tej kwestii w przeszłości. Aktualnie zaniedbania te próbuje się nadrobić poprzez szereg inwestycji, których jednak nie da się zrealizować w satysfakcjonującym zainteresowane strony czasie.

THE CURRENT CROSS-BORDER COOPERATION OF THE REPUBLIC OF POLAND SHAPING THE INTERNATIONAL ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS

The article is arranged in three parts:

1. Introduction

In the introduction to the article, the author describes the basic principles of cross-border cooperation, consisting of the definition of cooperation as described in the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Between Territorial Communities or Authorities. The author then discusses the basic rules of functioning of intergovernmental commissions and councils.

2. Main body

The main body of the article consists of discussion about recent cross-border cooperation issues with three chosen neighboring countries of the Republic of Poland: the Federal Republic of Germany, the Republic of Slovakia and Ukraine. Cooperation with the countries mentioned is made through:

- the Polish-German Intergovernmental Commission for Regional and Close-border Cooperation;
- the Polish-Slovak Intergovernmental Commission for Cross-border Cooperation;
- the Polish-Ukrainian Intergovernmental Council for Interregional Cooperation.

All of the bodies mentioned are, from the Polish side, under the supervision of the Ministry of Interior of the Republic of Poland.

3. Summary

In the summary of the article, the author stresses the similarities and differences in bilateral cooperation of the Republic of Poland and its neighbors.

Keywords:

Transboundary cooperation, interregional intergovernmental commission, council

KONCEPCJA RESTRUKTURYZACJI I ROZWOJU REGIONALNEGO WSCHODNIEGO POGRANICZA POLSKI

Wstęp

Dokonujące się przemiany w Polsce na przełomie XX i XXI wieku biorą swój początek w przeobrażeniach ustroju politycznego, co generuje liczne reformy w gospodarce narodowej. Intensywny proces transformacji systemowej i postępującej restrukturyzacji zorientowany na zasady demokratyczne umożliwił integrację regionalną i współpracę w skali mikro, mezo i makro. Przemiany ustrojowe są zarówno impulsem do otwarcia nowych możliwości, jak też próbą sprostania nowym wyzwaniom wobec władz samorządowych. Jednym z nich jest idea zintegrowanej współpracy w pasie nadgranicznym dokonująca się w ramach euroregionów.¹³³

Celem artykułu jest naszkicowanie koncepcji restrukturyzacji i rozwoju wschodniego pogranicza Polski poprzez wypromowanie posiadanych zasobów na rzecz aktywizacji potencjału lokalnego i regionalnego. Promując własną ofertę, stwarza się szansę zdobycia na rynku mocnej pozycji w walce konkurencyjnej. Peryferyjne położenie wschodniego pogranicza stanowi istotny impuls aktywizujący potencjał wytwórczy jednostek samorządu terytorialnego przy zaangażowaniu środków pomocowych Unii Europejskiej. Pozwoli to docelowo na rozbudowę infrastruktury granicznej, tworzenie nowych miejsc pracy, ożywienie euroregionów w drodze przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału.¹³⁴

* Profesor w Katedrze Zarządzania Produkcją na Wydziale Zarządzania Politechniki Białostockiej.

133 Por. H. Sasinowski, *Gospodarka turystyczna w aspekcie polityki i współpracy transgranicznej*, [w:] *Nowe wyzwania gospodarki turystycznej na poziomie lokalnym, regionalnym i międzynarodowym*, red. M. Jalinik, Białystok 2011, s. 149.

134 Por. H. Sasinowski, *Promocja i aktywizacja wschodniego pogranicza Polski na bazie Unii Europejskiej*, [w:] *Rozwój regionów wschodnich – szansa po przystąpieniu do UE*, red. J. Sikorski, Białystok 2004, s. 334.

1. Polityka regionalnego rozwoju gospodarczego

Rozwój gospodarczy jest zdeterminowany modelem ustroju politycznego kraju. Od tego zależy bowiem system władzy, struktura własności, odpowiedzialność za rozwój kraju i regionów. Wszystko to generuje nowe problemy przed teorią i praktyką polityki regionalnej. Rozwój społeczno-gospodarczy można rozpatrywać w skali kraju, regionu, subregionu, ale zawsze jest on zdeterminowany uwarunkowaniami politycznymi, ekonomicznymi, społecznymi, przyrodniczymi. Polityka regionalna jednak zawsze kojarzy się z regionem.¹³⁵

Czym zatem jest region jako podmiot polityki regionalnej?

Otóż region ekonomiczny to ukształtowany lub kształtujący się układ ekonomiczny, którego elementy powiązane są między sobą i ze środowiskiem przyrodniczym relacjami współwystępowania i współzależności, a ponadto funkcjonalnie związany z całą gospodarką narodową i posiadający określony profil gospodarczy.¹³⁶

Czym jest polityka regionalna w warunkach samorządności terytorialnej?

Polityka regionalna za pośrednictwem określonych instrumentów ekonomicznych zmierza do racjonalnego kształtowania procesu przemian struktury przestrzennego rozmieszczenia gospodarki i ludności na tle uwarunkowań. Polityka regionalna jest zależna od charakteru polityki gospodarczej w systemie gospodarki narodowej i obejmuje:

- wspieranie finansowe regionów najbardziej zaniedbanych gospodarczo,
- wspieranie finansowe regionów, które mają szansę stać się tzw. „biegunami wzrostu”,
- ponoszenie nakładów finansowych na rekonstrukcję profilu gospodarczego regionów,
- inwestowanie w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczno-ekonomiczną,
- planowanie przestrzenne polegające na racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią, postrzegane w dwóch płaszczyznach:
 - planowanie w skali ponadlokalnej (instrument przestrzennej polityki państwa),
 - planowanie w skali lokalnej (instrument samorządów terytorialnych),
- łączenie kapitału publicznego z prywatnym przy podejmowaniu ważnych inwestycji,

135 H. Sasinowski, Polityka gospodarcza samorządów terytorialnych w warunkach kryzysowych, [w:] Nowe wyzwania w zakresie ekonomii i polityki gospodarczej po kryzysie subprime, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2010, s. 413.

136 Polityka gospodarcza w warunkach gospodarki rynkowej, red. B. Winiarski, Warszawa 1992, s. 9.

- współfinansowanie pozarządowych instytucji publicznych służących rozwojowi lokalnemu, rozwojowi małej i średniej przedsiębiorczości,
- finansowanie programów edukacji w celu przekwalifikowania zawodowego,
- promocję regionu jako miejsca korzystnych inwestycji dla kapitału z zewnątrz bądź też wspomaganie własnego kapitału w penetracji rynków obcych.

Zatem polityka regionalna, patrząc przez pryzmat planowania i zagospodarowania przestrzennego, a tym samym profilu gospodarki, może polegać na:

- działaniach władz centralnych (interregionalna), które decydują o wyborze regionów wymagających interwencji,
- działaniach władz regionalnych i gminnych (intraregionalna), które decydują o wyborze procesów gospodarczych na swoim terenie.

Polityka interregionalna w regionach wymagających interwencji ma wpływ na:

- generowanie kierunków rozwoju zbieżnych z uwarunkowaniami kraju,
- kierunki i strukturę przemian w zagospodarowaniu przestrzennym kraju,
- wspieranie koniecznej restrukturyzacji regionów problemowych i depresyjnych,
- dystrybucję międzynarodowych, a szczególnie unijnych, środków budżetowych.

Polityka intraregionalna natomiast ma wpływ przede wszystkim na:

- generowanie i wytyczanie kierunków polityki rozwoju regionów,
- końcowy kształt strategii rozwoju regionów i warunki jej realizacji,
- priorytety w zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego regionów.

Polityka regionalna prowadzona przez centralne organy władzy publicznej (interregionalna) jest orientowana na zachowanie względnych proporcji w rozwoju regionów. Jej przedmiotem jest krajowy i międzynarodowy system regionalny, a podmiotem rząd, który za pośrednictwem wojewodów realizuje zadania państwa.

Polityka regionalna natomiast prowadzona przez samorządowe organy władzy publicznej (intraregionalna) jest ukierunkowana na usystematyzowane procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zachodzące w obszarze regionu. Przedmiotem polityki regionów są województwa, natomiast podmiotem – władze samorządowe.

W zakres polityki regionalnej wchodzi zatem działania władz państwowych i lokalnych obliczone na stymulowanie inicjatyw oddolnych oraz generowanie przedsiębiorczości ukierunkowanej na wzrost dynamiki gospodarki narodowej w układzie terytorialnym. Polityka regionalna jest elementem składowym polityki

przestrzennej i stanowi podstawę realizacji celów nie tylko w ramach polityki przestrzennej i gospodarczej państwa, lecz także celów wewnętrznych regionów.

Rolę planowania przestrzennego postrzegamy jako wiodącą, ale jednak w warunkach państwa demokratycznego zawsze opartą na interakcji i kompatybilności podmiotów polityki interregionalnej i intraregionalnej. Planowanie przestrzenne ma na celu zapewnienie w miarę proporcjonalnego rozwoju kraju, regionów, gmin i miast z punktu widzenia racjonalnego użytkowania przestrzeni i środowiska oraz zapewnienie warunków rozwoju społecznego i gospodarczego. Zadaniem planowania przestrzennego jest racjonalne przekształcanie i zagospodarowanie struktur przestrzennych, z uwzględnieniem rozpoznania uwarunkowań przyrodniczych, społecznych, gospodarczych i kulturowych obszarów oraz zasad organizowania ładu przestrzennego.¹³⁷

2. Kierunki restrukturyzacji i priorytety gospodarki wschodniego pogranicza Polski

Umierające strzechy, najmłodszy dobiegają pięćdziesiątki, wioski kawalerów, panny uciekły, wioska żyje póki żyją ludzie, depopulacja, depresja demograficzna, pauperyzacja!!!

To najbardziej syntetyczna a zarazem dramatyczna fotografia obszaru „ściany wschodniej”. Zjawiska typowe dla wschodniego pogranicza zostały ukształtowane w okresie powojennym – dzisiaj głównie na styku Polski-Białorusi-Ukrainy. Proces industrializacji i urbanizacji kraju wywołał zjawisko masowych migracji ludności ze wsi do miast. Ze względu na żywiołowy charakter tego zjawiska, potęgowany ograniczonością zasobów, niską jakością warunków glebowo-klimatycznych, niskim potencjałem wytwórczym, niskim poziomem życia mieszkańców, musiały wytworzyć się liczne deformacje strukturalne, które doprowadziły do zachwiania równowagi demograficznej i gospodarczej.¹³⁸

Trudne warunki życia ludności wiejskiej związane z niską produkcją, brakiem pracy, odległościami w rozproszonym systemie osadniczym, brak perspektyw życia na wsi, słabe wyposażenie w infrastrukturę, to główne czynniki zniechęcające szczególnie młodych ludzi do wiązania swojej przyszłości ze środowiskiem wiejskim.¹³⁹

A oto kilka wypowiedzi mieszkańców, ilustrujących dramatyczną sytuację wsi wschodniego pogranicza Polski:

137 T. Kachniarz, Z. Niewiadomski, Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 1995.

138 H. Sasinowski, Depresja demograficzna na obszarze „ściany wschodniej”, [w:] Społeczne problemy wsi, t. 2, red. J. Bański, E. Rydz, Warszawa 2002, s. 185.

139 H. Sasinowski, Infrastruktura społeczna jako potencjalny stymulator aktywizacji wsi, Białystok 1988.

„Z miesiąca na miesiąc, z roku na rok przybywa ruin. Pustoszeją domy, a wraz z nimi również i wsie. Młodych ludzi prawie się tu nie spotyka. Wszyscy puciekali do miast, a starzy gospodarują, tyle że sami nie wiedzą już po co.”

„W połowie gospodarstw domy zamieszkują ludzie, którzy już dawno przekroczyli 60 lat.”

„Już nie pamiętam, kiedy urodziło się u nas jakieś dziecko. Za to pogrzeby mamy kilka razy w roku”

„W naszej wsi mieszka około 150 osób, a właściwie około 140 mężczyzn i reszta. Zdarzają się synowie, tylko córek jakoś nie widać. Kobiety trzeba tu szukać ze świecą. Są wdowy i żony, ale panny – żadnej.”

„Kobiety uciekają ze wsi. To syndrom naszych czasów. O ile mężczyźni pozostają jeszcze na ojcowiznie, to córki idą za lepszym życiem do miasta. Kończą szkoły, szukają pracy i nawet myśleć nie chcą o powrocie na wieś.”

„Choć jestem dopiero na studiach, wiem już, że nie wrócę na stałe do rodzinnej wsi. Chcę mieć rodzinę, marzę o dzieciach, ale chcę też żyć, po prostu żyć.”

„Na wsi nie ma właściwie przyszłości. Z roli to dzisiaj można najwyżej żyć jak dziad. Nie chcę, żeby moje dzieci harowały całe życie, dlatego nie zatrzymywałam ich na wsi, wyjechały do Białegostoku.”

Przytoczone wypowiedzi świadczą o skali zjawiska, o głębi problemów i napawiają troską. Wobec już zaistniałych i potencjalnych skutków nasuwają się pytania:

- Co zrobić, aby powstrzymać regresywne tendencje?
- Jak odwrócić zgubne trendy dla wschodniego pogranicza?

Wielką szansą na zdyskontowanie zgubnych, regresywnych tendencji jest członkostwo Polski w Unii Europejskiej, a w tym Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. W ramach tego programu są realizowane projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw. Finansowane są przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych. Realizowane są także przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną, a tym samym gospodarczą tego obszaru. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) stanowi dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych, który wzmocni działanie innych programów na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego (rycina 1).

Rycina 1. Województwa objęte programem Rozwój Polski Wschodniej



Źródło: Oficjalna strona internetowa Polski Wschodniej: www.polskawschodnia.gov.pl

PO RPW jest jednym z instrumentów polityki regionalnej, do której ponadto należą regionalne programy operacyjne wdrażane przez samorządy województw oraz krajowe programy operacyjne: Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna oraz programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Program ten stanowi więc dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych, który wzmocni działanie innych programów na obszarze Polski Wschodniej.

Program Rozwój Polski Wschodniej jest realizowany ze środków UE (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) oraz krajowych środków publicznych. Głównym celem PO RPW jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Natomiast cele szczególne to:

- stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy,

- zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej,
- rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich,
- poprawa jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej,
- zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w rozwoju makroregionu,
- optymalizacja procesu realizacji PO RPW.

Realizacja Programu bazuje na VI priorytetowych osiach z uwzględnieniem systemu organizacyjnego funduszy europejskich.

Oś priorytetowa I: Nowoczesna gospodarka; infrastruktura uczelni, instrumenty inżynierii finansowej, wspieranie innowacji, promocja i współpraca.

Oś priorytetowa II: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego; sieć szerokopasmowa dostępu do Internetu w Polsce Wschodniej.

Oś priorytetowa III: Wojewódzkie ośrodki wzrostu; systemy miejskiego transportu zbiorowego, infrastruktura turystyki kongresowej i targowej.

Oś priorytetowa IV: Infrastruktura transportowa; infrastruktura drogowa.

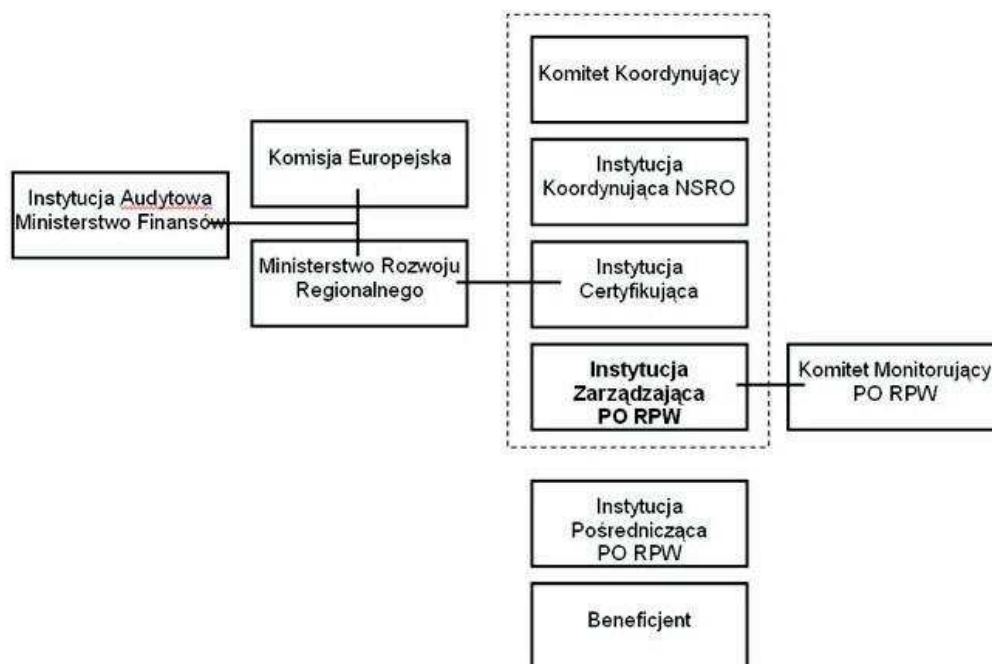
Oś priorytetowa V: Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego na bazie warunków naturalnych; promowanie zrównoważonego rozwoju turystyki, trasy rowerowe.

Oś priorytetowa VI: Pomoc techniczna; wsparcie procesu wdrażania oraz promocja programu.

Na system organizacyjny funduszy europejskich składają się trzy poziomy, a mianowicie: koordynacja, zarządzanie, wdrażanie. Z kolei na każdym z tych poziomów działają inne instytucje. Są to: Instytucje Koordynujące i Monitorujące – na etapie koordynacji i monitoringu, Instytucje Zarządzające – na etapie zarządzania oraz Instytucje Pośredniczące i Wdrażające – na etapie wdrażania. Dodatkowo na ostatnim etapie uczestniczą także Instytucje Certyfikujące oraz Instytucja Audytowa.

Instytucją zarządzającą dla Programu Rozwój Polski Wschodniej jest minister rozwoju regionalnego, który odpowiada za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażanie programu. Obowiązki Instytucji Zarządzającej Programem pełni jednostka organizacyjna w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Instytucja Zarządzająca powierza realizację części zadań Instytucji Pośredniczącej, którą dla Programu jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Obowiązki Instytucji Pośredniczącej w ramach PARP pełni; Departament Infrastruktury Nowoczesnej Gospodarki (osie priorytetowe; I i II), Departament Projektów Infrastrukturalnych (osie priorytetowe; III, IV, V).

Rycina 2. System organizacyjny PO Rozwój Polski Wschodniej



Źródło: Portal współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Pomoc Techniczna, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

2.1. Preferowane kierunki restrukturyzacji gospodarki

Mając na uwadze unikatowy charakter cech, zasobów i walorów przyrodniczych wschodniego pogranicza Polski, zaleca się priorytet inwestycyjny dla następujących, komplementarnych kierunków:

- rolnictwo ekologiczne i produkcja zdrowej żywności,
- ekoturystyka i agroturystyka,
- racjonalna gospodarka leśna,
- przyrodolecznictwo i lecznictwo uzdrowiskowe,
- nowoczesny przemysł.

Rolnictwo ekologiczne i produkcja zdrowej żywności

Analizowany obszar wschodniego pogranicza, ze względu na w miarę czyste środowisko przyrodnicze i koncepcję przekształceń rolnictwa konwencjonalnego, stanowi atrakcyjny region dla różnych form ekologizacji gospodarki żywnościowej. Sukcesywne wprowadzanie rolnictwa ekologicznego jest szansą dla zachowania walorów i rozwijania funkcji rekreacyjnej oraz ekologicznej, co może mieć wpływ na łagodzenie problemu bezrobocia i depopulacji. W polityce regionalnej przyjmuje się, że rolnictwo będzie nadal podstawowym źródłem utrzymania ludności „ściany wschodniej.” Wymaga to jednak dostosowania kierunków produkcji do istniejących

warunków przyrodniczych, wymusza ochronę najlepszych gleb, radykalną poprawę infrastruktury technicznej i polepszenie obsługi produkcyjnej. Szansą wzmocnienia bazy ekonomicznej jest przekształcenie rolnictwa konwencjonalnego w ekologiczne i powiązanie z produkcją zdrowej żywności. Jest to również szansa generowania koncepcji zrównoważonego rozwoju i minimalizacji antropopresji, będącej skutkiem utrzymywania także rolnictwa tradycyjnego.

Stopniowe odchodzenie od rolnictwa konwencjonalnego oznacza konieczność tworzenia i wspierania większych gospodarstw rodzinnych, propagowania proekologicznych form w rolnictwie oraz rozwoju zakładów produkujących maszyny do produkcji zdrowej żywności. Formą zachęcenia do zmian mogą być regionalne targi zdrowej żywności, które z czasem zostaną przekształcone w giełdy zdrowych produktów żywnościowych.

Zainteresowanie produkcją zdrowej żywności rozwijane będzie poprzez wspieranie stowarzyszeń producentów. Znaczącą rolę w tych przekształceniach przypisuje się przyszłym pokoleniom, dlatego należy wprowadzać w szkołach średnich o profilu rolniczym oraz na wyższych uczelniach specjalizacje w zakresie rolnictwa ekologicznego i produkcji zdrowej żywności.

Kluczowym zagadnieniem rozwoju rolnictwa ekologicznego i produkcji zdrowej żywności jest wykreowanie rynku zbytu dla tego rodzaju produktów. Uznaje się za niezbędne promowanie i pomoc w organizowaniu eksportu zdrowej żywności głównie do krajów Unii Europejskiej. W celu tworzenia rynku zbytu zdrowej żywności niezbędne są działania prawne ograniczające produkcję tej żywności na obszarach o skażonym środowisku.

Ekoturystyka i agroturystyka

Proekologiczna polityka państwa pozwala na kreowanie i wdrażanie *ekoturystyki* jako nowoczesnej formuły realizacji ekonomicznych zdrowotnych celów rekreacji. Obszar wschodniego pogranicza uznaje się za szczególnie predestynowany w skali kraju do rozwoju ekoturystyki. Efektywne gospodarowanie zasobami przyrody jest jednak utrudnione wskutek niedostatku ofert propagujących proekologiczne treści w rekreacji. Zbyt małe jest również zainteresowanie proekologicznymi formami turystyki przez inwestorów zagranicznych.

Brak umiejętnego inspirowania przez samorządy lokalne i administrację państwową rozwoju turystyki jako gałęzi gospodarki narodowej ugruntowuje pogląd, że uzyskiwanie dochodów z niej stoi w sprzeczności z zachowaniem wymogów ochrony środowiska. Sprzeczność ta jest szczególnie zauważalna w rejonach o silnej antropopresji turystycznej. Za podstawowy kierunek rozwoju turystyki przyjmuje się maksymalne dostosowanie rodzaju i form zagospodarowania turystycznego do walorów przyrodniczych oraz kulturowych, szukając w tym szansy na rozwój i eliminowanie sytuacji konfliktogennych z punktu widzenia ochrony środowiska. Za

konieczne dla realizowania tego kierunku w ramach zrównoważonego rozwoju uznaje się:

- zagospodarowanie zasobów wzdłuż ponadregionalnych tras turystycznych oraz baz dla turystyki kwalifikowanej,
- wspieranie rozwoju małych obiektów turystycznych o różnych formach własności, szczególnie pensjonatów zarządzanych rodzinnie, które dają szansę na wydłużenie sezonu turystycznego i podniesienie poziomu usług,
- uporządkowanie zagospodarowania przestrzennego przez ustanowienie wymogów lokalizacji trwałej bazy turystycznej, zwłaszcza hotelarskiej, w powiązaniu z jednostkami systemu osadniczego.

Agroturystyka stanowi szansę dodatkowego dochodu dla gospodarstw rolnych, a ponadto jest to forma bezpośredniego kontaktu konsumentów z przyrodą. Głównymi motywami korzystania z tego typu usług są: potrzeba relaksu, spokoju, możliwość obcowania z przyrodą, stosunkowo niskie ceny.

Elementem dynamizującym rozwój agroturystyki powinno być łączenie jej z innymi komplementarnymi funkcjami: lecznictwem sanatoryjnym, produkcją zdrowej żywności, rekreacją. Ochrona zasobów przyrodniczych przed antropopresją oraz opłacalność proekologicznych form turystyki to kluczowe zagadnienia jej rozwoju na obszarach przyrodniczo cennych. Zatem niezbędne jest tworzenie warunków prawno-finansowych umożliwiających samorządom lokalnym uzyskiwanie większych dochodów z turystyki.

Przewiduje się wprowadzenie zachęt ekonomicznych do podejmowania działań na rzecz popularyzacji i rozwoju agroturystyki.

Racjonalna gospodarka leśna

Wprowadzenie proekologicznego modelu gospodarki leśnej na obszarze wschodniego pogranicza wymaga przyjęcia powszechnego stosowania naturalnego kierunku w hodowli lasu. Za pożądany przyjmuje się wzrost zalesień gatunkami rodzimymi, zwłaszcza nieużytków i gleb słabych, a także wprowadzanie zadrzewień śródpolnych oraz opasek biologicznych wokół jezior. Działania te powinny doprowadzić do zwiększenia lesistości w granicach 33% w bliższej perspektywie i do 35% w dalszej. Uznaje się za niezbędne ograniczenie dostępności do dóbr leśnych, służące zachowaniu ich funkcji ekologicznych i ogólnospołecznych. Równie ważne jest objęcie szczególną kontrolą melioracji i chemizacji na terenach leśnych.

Istnieje także potrzeba dokonania rewizji systemu finansowego w gospodarce leśnej. Postuluje się opracowanie sposobu rekompensaty pieniężnej dla właścicieli lasów za wprowadzanie inicjatyw służących funkcjom ekologicznym i ogólnospołecznym. Niezbędnym jest wprowadzenie opłat za gospodarcze użytkowanie lasu, np. za korzystanie z urządzeń turystycznych i infrastrukturalnych w lasach. Zasadne

byłoby również ustanowienie podatku na rzecz budżetów lokalnych od każdej powierzchni leśnej.

Gospodarka leśna zorientowana też na realizację funkcji ochronnych i społecznych, stanowi ważne ogniwo koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ponadto las, będąc elementem krajobrazu, jest naturalną bazą rozwoju ekoturystyki i przyrodolecznictwa. Odgrywa więc wiodącą rolę jako ważne ogniwo w łańcuchu gospodarki proekologicznej.

Przyrodolecznictwo i lecznictwo uzdrowiskowe

Brak jak dotąd tradycji, zainteresowania i pełnego rozpoznania warunków naturalnych rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego powoduje, że ewentualni kontrahenci nie są w stanie uzyskać koniecznych informacji o możliwościach inwestowania. Jednocześnie istniejący system prawno-finansowy nie zachęca inwestorów do zajmowania się przyrodolecznictwem, lecznictwem sanatoryjnym czy uzdrowiskowym.

Rozwijanie omawianych dziedzin jest kapitałochłonne, dlatego w pierwszej kolejności należy promować przyrodolecznictwo, tworząc sieć stacji klimatyczno-zdrowotnych. Do tego celu można wykorzystać zasoby lokalowe upadających wsi w strefie przygranicznej, stanowiące potencjalną bazę lecznictwa psychoklimatycznego i detoksykacyjnego dla ludności z obszarów ekologicznego zagrożenia. W programie należy uwzględnić również tworzenie warunków zachęcających do rozszerzania plantacji roślin ziołowych i leczniczych, mających także istotne znaczenie dla rolnictwa ekologicznego. Za celowe i ważne uznaje się też upowszechnianie wiedzy o możliwościach rozwoju form kuracji takich jak np. bioterapia, apiterapia, spacerowanie lecznicze, radiestezja, obserwacja przyrody.

Do miejscowości o rzeczywistych lub potencjalnych funkcjach wypoczynkowo-uzdrowiskowych wschodniego pogranicza można zaliczyć: Gołdap, Augustów, Supraśl, Mielnik, Nałęczów, Kazimierz Dolny, Ustrzyki Dolne, Busko Zdrój, Solec Zdrój.

Lecznictwo uzdrowiskowe, podobnie jak turystyka, stanowi szansę zasilenia budżetów administracji terenowej, co może mieć wpływ na aktywizację regionu. Kapitał niezbędny na rzecz rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego powinien być skierowany przede wszystkim na:

- poprawę stanu czystości powietrza atmosferycznego i wód powierzchniowych,
- budowę obiektów sanatoryjnych z uwzględnieniem infrastruktury technicznej,
- wprowadzanie nowych uregulowań prawnych w odniesieniu do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Komplementarny rozwój ekoturystyki i lecznictwa uzdrowiskowego pozwoli na wzajemne wspieranie się tych dziedzin, np. przez wykorzystanie wspólnej infrastruktury a także popularyzowanie turystyki zdrowotnej.

Uzupełniającą, ale bardzo ważną i atrakcyjną formą zagospodarowania zasobów na obszarze wschodniego pogranicza, może być przyrodolecznictwo. W naturalnym krajobrazie inwestowanie w rozwój plantacji ziół oraz hodowlę pszczół ma duże szanse powodzenia.

Nowoczesny przemysł

Za celowe i uzasadnione uznaje się propagowanie na wschodnim pograniczu Polski lokalizacji przemysłu o „czystych” technologiach, zamkniętych obiegach, „czystych” produktach, wykorzystującego na zasadzie rewitalizacji niezagospodarowane obiekty, zasoby pracy i potencjał naukowo-techniczny. Za szczególnie pożądaną uważa się rozwój przemysłu opartego na lokalnych surowcach, zwłaszcza rolno-spożywczych, ekofarmaceutycznych, materiałach budowlanych, drzewnych oraz tzw. przemysłu „czystego”, wymagającego nieskażonego środowiska.

Warunkiem rozwijania nowoczesnego proekologicznego przemysłu jest rozwój specjalistycznego potencjału naukowo-technologicznego. Powstający w Białymstoku Park Naukowo-Technologiczny stanowi klasyczny przykład kształtowania nowej rzeczywistości i świadomości społecznej w zakresie paradygmatu zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy. Jest to ważny krok w kierunku generowania i wdrażania cywilizacji informacyjnej.

3. Rola samorządu terytorialnego w rozwoju regionalnym

Samorząd terytorialny to organizacja społeczności lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo samorządowe) i jednocześnie forma administracji publicznej. Mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę i względnie samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych wynikających z potrzeb i dozwolonych przez ustawy, pod nadzorem administracji rządowej. Samorząd rozumiany jako organizacja jest przymusową korporacją prawa publicznego mieszkańców danego obszaru, mających wspólne interesy i potrzeby. Ustawodawca powierza samorządowi uprawnienie stanowienia prawa miejscowego i wykonywanie większości zadań z zakresu administracji lokalnej.

Samorząd terytorialny jest najważniejszą formą samorządności rozumianej jako przesunięcie w obrębie administracji publicznej kompetencji do załatwiania pewnej grupy spraw, co polega na odebraniu ich scentralizowanej administracji rzą-

dowej i powierzeniu do samodzielnego rozwiązywania grupie społecznej, której te sprawy dotyczą.¹⁴⁰

Rola samorządu terytorialnego jest zdeterminowana systemem polityki gospodarczej państwa. Skuteczność natomiast działalności władz regionalnych i gminnych zależy od zasad ustrojowych państwa, od ram prawnych, a w szczególności od:

- racjonalności podziału administracyjnego kraju,
- przejrzystości i stabilności porządku konstytucyjnego,
- proporcji wpływów do budżetów: centralnego, regionalnych i gminnych,
- skali samodzielności i elastyczności finansowej władz lokalnych.

Stosowanie w praktyce tych zasad zapewnia sprawne i stabilne funkcjonowanie instytucji samorządowych, co pozwoli osiągnąć następujące cechy:

- pomoc w układzie przestrzennym, a nie tradycyjnym sektorowym,
- wsparcie nowoczesnych sektorów gospodarki, a nie tradycyjnych,
- promowanie przedsięwzięć przede wszystkim w szeroko rozumianych usługach,
- orientacja skierowana głównie na małe i średnie przedsiębiorstwa,
- promowanie rozwoju opartego na własnych zasobach i cechach regionu,
- kreowanie podmiotów i inicjatyw lokalnych przez władze samorządowe,
- promowanie prywatyzacji gospodarki oraz wspólnych przedsięwzięć sektorowych,
- wspieranie rozwoju infrastruktury tworzącej korzystne warunki dla gospodarki.

Samorząd odgrywa główną rolę w procesie rozwoju gospodarczego, jako:

- przywódca w tworzeniu całościowej lokalnej polityki gospodarczej,
- administrator tworzonych oddolnie programów i projektów gospodarczych,
- inicjator programów rozwoju gospodarczego głównie poprzez dostarczanie funduszy publicznych, tworzenie zachęt dla inwestorów, skuteczne stymulowanie wzrostu przedsiębiorczości, promocję małych i średnich przedsiębiorstw, regulację prawa.

Obok wiodącej roli samorządu w lokalnym rozwoju gospodarczym bardzo ważna jest rola przedsiębiorstw. To właśnie uczestnictwo przedsiębiorców w planowaniu rozwoju lokalnego pomaga stworzyć korzystne warunki dla klimatu gospodarczego, a tym samym dla stabilnego rozwoju ekonomicznego gminy i kształtowania społeczeństwa obywatelskiego.

140 Tryb dostępu: <http://poradnik.ngo.pl/x/440975>, dnia 02.12.2012 r.

3.1. Cechy i rola społeczeństwa obywatelskiego

Z definicji społeczeństwa obywatelskiego wynika, że głównym elementem a zarazem główną determinantą rozwoju społeczeństwa obywatelskiego są jego obywatele. Obywatele świadomi, aktywni, w swoich działaniach potwierdzający wysoki poziom podmiotowości społecznej, ekonomicznej i politycznej.

Obywatelski wymiar tej podmiotowości wyraża się najczęściej w postaci tworzonych przez nich instytucji, organizacji pozarządowych zdolnych artykułować potrzeby i interesy określonych środowisk i grup społecznych, zdolnych wypełniać funkcje i realizować zadania służące zaspokojeniu potrzeb społecznych, prowadzić działalność pożytku publicznego we współpracy z instytucjami administracji publicznej.

Konsekwentni, świadomi i aktywni obywatele stanowią potencjał tworzący aktywne wspólnoty, urzeczywistniając podstawowe zasady i wartości demokratycznego ładu społecznego, opartego na więziach społecznych. Aktywne wspólnoty, zorganizowane w sposób formalny lub występujące jako grupy nieformalne, stanowią główną determinantę rozwoju kapitału społecznego jako szczególnej syntezy potencjału zasobów ludzkich, instytucji publicznych i pozarządowych, infrastruktury społecznej oraz wzajemnych relacji między nimi.¹⁴¹ „Organizacje pozarządowe tworzą kanały reprezentacji i rzecznictwa interesów poszczególnych grup i mechanizmów ich uzgadniania. W nich uczymy się wspólnego działania i mamy okazję praktykować reguły demokratyczne. To tam możliwe jest działanie na rzecz dobra wspólnego na zasadzie wsparcia organizacji pozarządowych”.¹⁴²

Dla pełnego obrazu struktury społeczeństwa obywatelskiego i determinant jego rozwoju należy dodać całe instytucjonalne i funkcjonalne podłoże integracji społecznej, rozumianej jako „działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie, rządach prawa i poszanowania różnorodności kulturowej, w której obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy w realizacji ich celów życiowych”.¹⁴³ Należy także mieć na uwadze, iż „społeczeństwo obywatelskie jest pewnym typem środowiska moralnego, umożliwiającym wszechstronny rozwój człowieka jako istoty społecznej, zdolnej do nawiązywania i podtrzymywania, wbrew przeciwnościom, solidarnej więzi z innymi i zdolnej do realizacji zespołu idei demokratycznych – opartych na godności, rozumie, wolności i odpowiedzialności”.¹⁴⁴

141 Por. H. Sasinowski, M. Lisowski, Miejsce i rola społeczeństwa obywatelskiego w okresie transformacji, [w:] Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań, red. R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 479.

142 P. Frączak, Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, 2005, materiał powielony w zbiorach autora.

143 Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Warszawa 2004, s. 25.

144 P. Frączak, Głos..., *op. cit.*

Podsumowanie

Rozwój społeczno-gospodarczy regionów jest zależny w dużym stopniu od systemu politycznego i gospodarczego kraju, a tym samym od polityki regionalnej. Czynnikiem stymulującym rozwój i aktywizację zasobów jest polityka regionalna ukierunkowana na umacnianie regionalnej i lokalnej innowacyjności, inwencji oddolnej i przedsiębiorczości. Narzędziem generującym mobilność władz samorządowych jest polityka interregionalna (rządowa), a szczególnie intraregionalna (samorządowa) prowadzona wobec regionów.

Na bazie położenia i uwarunkowań przyrodniczych konieczna jest intensywna restrukturyzacja wschodnich regionów Polski na tle koncepcji oraz paradygmatu zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy. Preferowane kierunki rozwoju o charakterze proekologicznym to: rolnictwo ekologiczne, eko- i agroturystryka, racjonalna gospodarka leśna, gospodarka wodna, przyrodolecznictwo i ziołolecznictwo, przemysł nowoczesnych technologii. Przy takim założeniu istnieje duża szansa aktywizacji zdegradowanych zasobów wschodniego pogranicza, a tym samym rozwoju i poprawy warunków życia ludności.

THE CONCEPT OF RESTRUCTURING AND REGIONAL DEVELOPMENT OF POLAND'S EASTERN BORDER

Social and economic regional development depends much on the political as well as economic system of a country and consequently, on regional policy. It is regional policy aimed at regional and local innovation and grassroots movement, that stimulates development and the activation of resources. What generates mobility of local authorities is interregional (governmental) and intraregional (local) policy towards the regions.

Location and environmental conditions make it necessary to extensively restructure the Eastern regions of Poland, based on the concept of balanced development and economy founded on knowledge. The preferred pro ecological directions of development are: ecological agriculture, eco- and agritourism, rational forestry, water management, physiotherapy, phytotherapy and modern technology industries. Therefore, there is a good chance to activate the degraded resources of the Eastern border region, resulting in the development and improvement of living conditions for its population.

Keywords:

Restructuring, region, sustainable development, regional policy

CZEŚĆ II

REGIONY W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

KONCEPCJA „NON-STATE ACTORS” A UMIĘDZYNARODOWIENIE REGIONÓW

Badania naukowe podmiotowości prawa międzynarodowego skłaniają do postawienia pytania, czy jej stan w pierwszej dekadzie XXI wieku to swoista akceleracja czy może chaos? Rzeczywistość tak bardzo postępuje, że coraz trudniej ją „ogarnąć” nie tylko umysłem przeciętnym, ale i najwybitniejszym. W tym rozpedzonym świecie ludzkość, gorączkowo poszukując pewnego układu odniesienia w większości (paradygmat demokratyczny) spogląda na pieniądź (a to już paradygmat ekonomiczny) i przez ten pryzmat postrzega otaczającą ją rzeczywistość... Niestety, wobec pieniądza zawodzi homocentryzm i z dylematu „być czy mieć” człowiek coraz częściej wybiera „mieć”... Tak rozumując, w namnażaniu prawa ludzkość upatruje jego rozwoju, a nowe sytuacje – zamiast skłaniać ją do refleksji i koncepcyjnej kreatywności – przynoszą na ogół kolejne „*lex superspecialis*”... W konsekwencji takie „wehikuły”, jak podmiotowość, jawią się kształtowanej kazuśmi „nowej fali” jurystów niewiele znaczącymi uogólnieniami teorii. Tej ostatniej nic zaś nie szkodzi bardziej niż obojętność praktyki. Problem ma jednak „drugie dno”, gdyż teorię z praktyką łączy więź nierozzerwalna! Dopóki więc istnieje prawo międzynarodowe dopóty istnieć będzie jego podmiotowość! Nie wątpiąc w istnienie prawa międzynarodowego łatwo jednak zauważyć, że jego podstawowa formuła odstaje od współczesnej rzeczywistości, a rozmaite koncepcje enigmatyczne, które jeszcze niedawno funkcjonowały obok (lub w cieniu) tych klasycznych, dziś zdają się je przysłaniać... Skoro współczesne prawo międzynarodowe jest inne niż jego klasyczna, a nawet ta z Karty Narodów Zjednoczonych postać, inna też jest jego podmiotowość.¹⁴⁵ Warto zatem rozważać jej rozwój, także w wariantach kontrowersyjnych, jak ten zawarty w tytule niniejszego opracowania.

We współczesnej doktrynie prawa międzynarodowego dużą popularność zyskała koncepcja aktorów pozapaństwowych, częściej określanych według angloję-

* Kierownik Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; radny Sejmiku Województwa Podlaskiego.

145 Por.: L. Antonowicz, Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego, „Annales UMCS” 1998, Vol. XLV, s. 7 i n.

zycznej formuły jako „non – state actors”.¹⁴⁶ Choć z nazwy wynika raczej politologiczny kontekst, w istocie chodzi tu o podmioty prawa międzynarodowego inne niż państwa. Koncepcja jest ponadto otwarta na nowe kandydatury, także kontrowersyjne. Wydaje się, że odzwierciedla ona aktualny etap rozwoju teorii podmiotowości prawa międzynarodowego.¹⁴⁷ Dawniej w tym obszarze bezdyskusyjnie dominowały państwa, które przecież zapoczątkowały i ukształtowały samo prawo międzynarodowe. To ostatnie czyniły najpierw intuicyjnie, stosownie do bieżących potrzeb, a więc w ten sam sposób pośrednio formowały swą podmiotowość. Zwracając się do siebie wzajemnie, stopniowo tworzyły między sobą prawa i obowiązki. Innych form bytu (w relacjach poziomych) państwa początkowo nie uwzględniły normatywnie. Chociaż więc rzeczywistość nie do końca oznaczała „samotność państw” na forum międzynarodowym, to jednak formalnie tak to właśnie wyglądało. Co więcej – ów podmiotowy monopol trwał w zasadzie do czasów nowożytnych i współczesnych. Po części działało tak siłą inercji, a częściowo wskutek braku zapotrzebowania na prawo międzynarodowe inne niż międzypaństwowe. Dawało to swoisty „klincz” w sferze podmiotowej prawa międzynarodowego: skoro dotąd składały się nań wyłącznie państwa, to tak pojmowano prawidłowość, a inne warianty byłyby tu odstępstwem. Rozumowanie to skutecznie hamowało rozwój podmiotowości prawa międzynarodowego, w ramach której nawet najbardziej oczywiste kandydatury pozapaństwowe traktowano w kategorii „wyjątków”. Zapewne z dorobku cywilistów czy administratywistów wywodzono zaś eklektyczne uzasadnienia owych „wyjątków”, na przykład formułę „ułamkowej podmiotowości prawnej”. Nie wszyscy jednak ulegli tej stagnacji, a „wyjątki” pojawiały się coraz częściej.¹⁴⁸ Z drugiej strony, zaniepokojeni tym konserwatyści swój pogląd o bezwzględnej supremacji państw na płaszczyźnie prawa międzynarodowego wyrażać poczęli dobitniej.¹⁴⁹

146 Na ten temat m.in.: A. Bianchi, *The Fight for Inclusion: Non-State Actors and International Law*, in: *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, ed by U. Fastenrath and others, Oxford University Press, Oxford – New York 2012, p. 39 & n.; A.-M. Le Gloanec, *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester 2007; J.E. Nijman, *Non-state actors and the international rule of law: Revisiting the „realist theory” of international legal personality*, Amsterdam Center for International Law Research Paper Series 2010; w doktrynie polskiej przede wszystkim B. Mielnik, *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008.

147 Por. M. Perkowski, *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, pod red. J. Menkesa, Warszawa 2007, s. 454 i n.

148 C. Berezowski, *Les sujets non souverains du droit international*, Paryż 1939; W. Sukiennicki, *Podstawa obowiązywania prawa narodów. Studium prawnicze*, Wilno-Warszawa 1929, s. 41; W. Warkało, *Czy jednostki są podmiotami prawa międzynarodowego?*, „Rocznik Prawa i Ekonomii” 1932, t. 1, s. 45-72.

149 W dniu 5 września 1920 r. Międzynarodowy Komitet Prawników (F. Larmaude, M. Huber, G. Kaeckenbeeck), któremu Rada Ligi Narodów powierzyła zadanie przygotowania opinii doradczej w sprawie prawnych aspektów kwestii Wysp Alandzkich, stwierdził m.in., że: (...) w braku wyraźnych postanowień w traktatach międzynarodowych, prawo dysponowania terytorium narodowym jest zasadniczo atrybutem suwerenności każdego państwa. Pozytywne prawo międzynarodowe nie uznaje prawa grup narodowych jako takich, do oddzielenia się od państwa, którego część stanowią, poprzez proste wyrażenie życzenia, nie przyznaje go w większym stopniu aniżeli przyznaje ono innemu państwu prawa do domagania się takiego oddzielenia. Ogólnie mówiąc, przyznanie lub odmowa przyznania części swojej ludności prawa do określenia swego politycznego losu w drodze plebiscytu lub w inny sposób jest wyłącznie atrybutem suwerenności każdego państwa; *The Aaland Islands Question*, League of Nations, Official Journal, Specjal Supplement nr 3, October 1920. Report of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal

W mojej ocenie sytuację w zakresie otwarcia państwowej dotąd podmiotowości prawnomiędzynarodowej na podmioty spoza kręgu państw uporządkowała „rewolucyjna” opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Reparacji*, kończąc „erę samotnych państw” w międzynarodowym obrocie prawnym.¹⁵⁰ Choć – wskutek opinii doradczej MTS w sprawie *Reparacji* z 1949 r. przewrócił się ostatecznie dokonał – początkowo nie wydawał się zapowiedzią wielkich następstw. Zaakceptowana podmiotowość Organizacji Narodów Zjednoczonych, choć wyznaczała samoistną kategorię klasyfikacyjną w obrębie podmiotowości prawa międzynarodowego, to jednak opierała się – w gruncie rzeczy – na państwowym rdzeniu. Państwa po prostu odstępowały organizacjom międzynarodowym część płaszczyzny podmiotowej prawa międzynarodowego, cedując nań te kompetencje, które łatwiej – a przede wszystkim – skuteczniej realizuje się międzyrządowo.¹⁵¹ W ten sposób uformowała się koncepcja podmiotowości rządowych organizacji międzynarodowych, stanowiąc precedens w dotychczasowym monolocie, a także instrukcję dla przyszłej instytucjonalizacji. Organizacje międzynarodowe powstawały coraz liczniej, zwłaszcza w Europie, różniąc się między sobą nie tylko przedmiotem działalności (obok współpracy politycznej lub gospodarczej zajmować się miały współpracą wojskową czy problemami społecznymi), ale przede wszystkim zakresem przekazanych przez państwa kompetencji. Przykładowo – Radzie Europy przekazano kompetencję koordynacyjną, a z kolei wspólnoty europejskie – wyposażono w wiązkę kompetencji determinujących ich ponadnarodowy charakter,¹⁵² dzięki czemu wspólnoty, a następnie Unia Europejska, uzyskały możliwość bezpośredniego oddziaływania na sferę stosunków wewnątrzpaństwowych,¹⁵³ zaś ich prawo uregulowało nie tylko zachowania państw członkowskich i instytucji wspólnotowych, lecz przenikło w stosunki krajowe członków Unii.¹⁵⁴ Progresa horyzontalna i wertykalna organizacji międzynarodowych w praktyce stosunków międzynarodowych uczyniły zasadnym określenie współczesności jako *zorganizowanych*

aspects of the Aaland Island Question, cyt. za: J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa – Poznań 1990, s. 187-188.

150 Opinia doradcza w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie ONZ, ICJ Reports 1949, s. 187 i 189. Nieco bardziej powściągliwe stanowisko aniżeli większość składu MTS, wyraził ówczesny polski sędzia MTS Bohdan Winiarski, choć w zasadniczych kwestiach zgadzał się z sentencją. Szerzej na ten temat patrz: M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 22.

151 Klasyczna definicja organizacji międzynarodowej rządowej w: W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, s. 31 i 32.

152 Na temat podziału kompetencji patrz: P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002. Według Jana Barcza – powstającą w ten sposób strukturę można nazwać organizacją ponadnarodową, gdyż charakteryzuje się ona samodzielnym porządkiem prawnym, wykazującym oryginalność i efektywność. Według tego autora – mamy tu do czynienia z fenomenem nienależącym ani do prawa międzynarodowego, ani do prawa krajowego, lecz tworzącym trzeci, szczególnie i samodzielny porządek prawny. Istnieją różnice w obowiązywaniu takiego prawa (np. prawa UE) względem prawa „zwykłej” organizacji międzyrządowej (np. ONZ czy Rady Europy). J. Barcz, *Organizacja ponadnarodowa, „Sprawy Międzynarodowe”* 1991, nr 7-8, s. 94.

153 NV *Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen*, Zb.Orz. 1963, s. 3.

154 C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 559.

stosunków międzynarodowych.¹⁵⁵ Z kolei na forum organizacji międzynarodowych jednostki oraz zbiorowości ludzkie konsekwentnie zabiegały o samostanowienie, równouprawnienie i prawa człowieka, co skutkowało stopniowym przenikaniem podmiotów indywidualnych na grunt prawa międzynarodowego.¹⁵⁶

Głównym obszarem tej swoistej ekspansji stała się prawnomiędzynarodowa ochrona praw człowieka, zarówno w jej wymiarze uniwersalnym,¹⁵⁷ jak i regionalnym.¹⁵⁸ W jej efekcie nadano jednostkom szeroki zakres praw i obowiązków. Przede wszystkim (jako odstępstwo od reguły) otwarto przed jednostką podwoje międzynarodowych instytucji sądowych i *quasi*-sądowych (Europejski Trybunał Praw Człowieka, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Komitet Praw Człowieka),¹⁵⁹ oferując jej ważny atrybut międzynarodowej zdolności do czynności prawnych (składowa podmiotowości prawnomiędzynarodowej) w postaci międzynarodowej zdolności sądowej.

Z drugiej strony – po drugiej wojnie światowej społeczność międzynarodowa zwróciła bezpośrednią uwagę na tych, którzy prawa człowieka masowo naruszali. Sformowanie *ad hoc* dwóch sądów międzynarodowych (Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze i Trybunału Wojskowego dla Dalekiego Wschodu w Tokio) oraz skuteczne osądzenie osób winnych zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennych oraz zbrodni ludobójstwa uruchomiło (zasadniczo pozostającą wcześniej w sferze teorii) instytucję międzynarodowej odpowiedzialności karnej jednostek.¹⁶⁰ Co prawda oba trybunały po zakończeniu ich misji rozwiązano, a długotrwały impas kodyfikacji zagadnienia odpowiedzialności międzynarodowej w Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ zdawał się zapowiadać przedmiotową stagnację,¹⁶¹ jednak okrucieństwa wojen bałkańskich z lat dziewięćdziesiątych XX w. oraz współczesnych im konfliktów w Rwandzie i Sierra Leone przyczyniły się do powołania kolejnych trybunałów *ad hoc* i osądzenia winnych zbrodni między-

155 Por.: J. Menkes, A. Wasilkowski, Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu, Warszawa 2004, s. 220 i n. oraz idem, Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne, Warszawa 2006, s. 136-160.

156 M. Perkowski, Podmiotowość prawa międzynarodowego..., *op. cit.*, s. 25.

157 Prawa człowieka ujęto w Karcie Narodów Zjednoczonych dość ogólnie, zaś autentycznej wykładni jej postanowień doszukiwano się w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. Nie wdając się w spory, co do słuszności tego rozumowania, można stwierdzić, że funkcjonalnie nie dało się wówczas dokonać jednej, uniwersalnej wykładni Karty Narodów Zjednoczonych w zakresie ochrony praw człowieka. Regulację uniwersalną przeprowadzono dopiero w 1966 r., przyjmując na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ dwa pakt – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (wraz z protokołem fakultatywnym) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

158 Prace nad przyjęciem i wdrożeniem stosownych regulacji regionalnych podejmowano w różnym czasie i zakresie. W Europie do dziś obowiązuje Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., do której później załączono system protokołów dodatkowych. Z kolei w Afryce regionalna regulacja pojawiła się dopiero po ponad trzydziestu latach (Afrkańska Karta Praw Człowieka i Ludów, Nairobi 1981 r.).

159 Patrz na ten temat: A. Łopatka, Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys, Warszawa 1998, s. 172 i n.

160 M. Perkowski, Podmiotowość prawa międzynarodowego..., *op. cit.*, s. 26.

161 Ewolucję zagadnienia międzynarodowej odpowiedzialności karnej osób fizycznych interesująco zaprezentował M. Flemming, Międzynarodowe sądownictwo karne. Nowe perspektywy, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 2, s. 3 i n.

narodowych.¹⁶² Kulminacją instytucjonalnego odrodzenia międzynarodowej odpowiedzialności karnej jednostek stało się utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego, który nie tylko (podobnie jak trybunały *ad hoc*) wymusza podmiotowość prawnomiędzynarodową jednostek winnych szczególnych naruszeń prawa międzynarodowego,¹⁶³ ale sam w sobie (jako międzynarodowa instytucja nie przypisana do organizacji międzynarodowej) stanowi interesującą formę podmiotowości prawnomiędzynarodowej.¹⁶⁴

W stosunkach krajowych jednostki nie korzystają z naturalnej wyłączności podmiotowej i funkcjonalnie konstruują rozmaite twory organizacyjne, których podmiotowość ujmowana jest w kategorii „osoby prawne”. Te ostatnie zaś (podobnie jak osoby fizyczne, choć z innych na ogół względów) również podejmują ekspansję na forum międzynarodowe.¹⁶⁵ Ich aktywność zwykle postępuje za aktywnością osób fizycznych – wszędzie tam, gdzie skala, upowszechnienie lub rutyna sprzyjają zorganizowanym formom podmiotowym, przede wszystkim w sferach: gospodarki,¹⁶⁶ ochrony praw człowieka¹⁶⁷ i ochrony środowiska.¹⁶⁸ Warto dodać, że w ostatnich dziesięcioleciach na forum podmiotowym prawa międzynarodowego pojawiać się zaczęły rozmaite formy publiczno – prywatne, szczególnie tam, gdzie – z różnych względów – samodzielna działalność sektora prywatnego lub publicznego nie byłaby wystarczająco efektywna lub po prostu możliwa.¹⁶⁹

Temat kształtowania się podmiotowości prawa międzynarodowego w kierunku rozwoju non-state actors jest niezwykle rozległy. Z drugiej strony – nieustannie po-

162 Były to: Międzynarodowy Trybunał Karny dla osądzenia sprawców naruszeń prawa humanitarnego w b. Jugosławii, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy oraz Trybunał Specjalny dla Sierra Leone.

163 Na ten temat – patrz m.in.: M. Płachta, *Jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 4, s. 5 i n.

164 Por.: P. Milik, *Międzynarodowa osobowość prawna i zdolność prawna Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9, s. 68 i n.

165 Tematykę interesująco omawia: A. Heinemann, *Business Enterprises in Public International Law: The Case for an International Code on Corporate Responsibility*, in: *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, ed by U. Fastenrath and others, Oxford University Press, Oxford – New York 2012, p. 718 & n.; a w doktrynie polskiej: K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego...* *op. cit.*

166 Patrz: E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa – Kraków 2002, s. 80 i n.

167 Patrz: K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot występujący przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, w: *Ochrona praw człowieka w świetle prawa RP*, pod red. S. Pikulskiego, Olsztyn 2002, s. 186 i n.; tenże, *Problem statusu korporacji ponadnarodowych w prawie międzynarodowym (globalizacja a podmiotowość prawa międzynarodowego)*, w: *Nauka prawa międzynarodowego u progu XXI wieku*, pod red. E. Dyni, Rzeszów 2003, s. 123 i n.; tenże, *Status osób prawnych na podstawie Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (uwagi de lege ferenda)*, „Zeszyty Naukowe WSHiP im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie” 2001, nr 5, s. 117 i n.

168 Patrz: E. Kośmicki, *Problem ochrony środowiska w przedsiębiorstwach międzynarodowych*, „Ekonomia i Środowisko” 2004, nr 2, s. 141 i n.

169 Interesujące rozważania zaprezentował w tu: K. Karski, *Problem statusu korporacji ponadnarodowych w prawie międzynarodowym (globalizacja a podmiotowość prawa międzynarodowego)*, [w:] *Nauka prawa międzynarodowego u progu XXI wieku*, pod red. E. Dyni, Rzeszów 2003, s. 123 i n.; patrz także: E. Karska, *Korporacje transnarodowe wobec międzynarodowego prawa humanitarnego*, w: *Korporacje transnarodowe. Jeden temat, różne spojrzenia*, pod red. J. Menkesa i T. Gardockiej, Warszawa 2010, s. 151 i n.; M. Perkowski, *Partnerstwo publiczno – prywatne w ujęciu międzynarodowym. Natura koncepcji*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, pod red. tegoż, ze słowem wstępnym C. Kosikowskiego, Białystok 2007, s. 44 i n.

jawiają się próby skorzystania z formuły podmiotowej państwa przez byty, które państwami, póki co, nie są. Tu krąg jest też bardzo szeroki. Długo z czołowych stron mediów masowych nie schodziło Kosowo, którego status stał się w pewnym momencie przedmiotem orzekania MTS.¹⁷⁰ 22 lipca 2010 r. Trybunał uznał, że deklaracja niepodległości Kosowa z 2008 roku nie narusza prawa międzynarodowego.¹⁷¹ Wyrok w nauce uznano za kontrowersyjny, ale przyczynił się on do szerszej akceptacji Kosowa jako państwa.¹⁷² Wydaje się, że pomimo wielu prób Rubikonu nie może wciąż przekroczyć Autonomia Palestyńska, która przecież przyjmuje postawę podmiotową i o swą podmiotowość prawnomiędzynarodową usilnie zabiega na forum Narodów Zjednoczonych, gdzie nastąpiło *de facto* jej uznanie (jako Palestyny) poprzez przyjęcie w poczet członków UNESCO, a z drugiej strony – wskutek zabiegów Izraela i USA – nie doszło do analogicznego posunięcia w ONZ. Co prawda Palestyna uzyskała 29 listopada 2012 roku status nieczłonkowskiego państwa obserwatora ONZ (zbliżony do pozycji prawnej Stolicy Apostolskiej w ONZ), jednak nie trudno zauważyć, że takie rozwiązanie nie tyle potwierdza właściwą kategoryzację Palestyny w ramach klasyfikacji podmiotowości prawa międzynarodowego, ile stanowi *modus vivendi* w skomplikowanej politycznie sytuacji.¹⁷³ Równocześnie w stosunkach międzynarodowych pojawiają się co jakiś czas byty określane w nauce jako „reżimy terytorialne *de facto*”, jak choćby: Naddniestrze, Abchazja czy Osetia Południowa. Ich dążenia niepodległościowe nauka prawa międzynarodowego w znacznej mierze uznaje za bezpodstawne, co nie zmienia faktu, że są one dla państw i społeczności międzynarodowej realnym problemem do rozwiązania.¹⁷⁴ Tym bardziej, że dążenia secesjonistyczne pojawiają się także w dumnych ze swej demokracji państwach członkowskich Unii Europejskiej: w Hiszpanii, Francji, Belgii, Holandii, Austrii czy we Włoszech. Oczywiście mamy tu do czynienia z bardzo zróżnicowanym zbiorem dążeń emancypacyjnych. W jednych krajach ruchy odśrodkowe dążą do pełnej suwerenności, a w innych oczekują tylko autonomii, dzięki której łatwiej

170 Por.: P. Czubik, Niepodległość Kosowa – niebezpieczeństwo dla Zjednoczonej Europy? Krótki zarys problemu, [w:] Bałkany u progu zjednoczonej Europy, pod red. tegoż, Kraków 2008, s. 129 i n.

171 Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, ICJ Advisory Opinion 22, July 2010.

172 Por.: A. von Bogdandy and M. Jacob, The Judge as Law-Maker: Thoughts on Bruno Simma's Declaration in the Kosovo Opinion, in: From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma, ed by U. Fastenrath and others, Oxford University Press, Oxford – New York 2012, p. 809 & n.; P. Daranowski, Precedens Kosowa a przyszłość Bośni i Hercegowiny, www.groczjusz.edu.pl/Materials/pd_kosowo.pdf; T. Fleiner, The Unilateral Secession of Kosovo as Precedent in International Law, in: From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma, ed by U. Fastenrath and others, Oxford University Press, Oxford – New York 2012, p. 877 & n.; J. Frowein, Kosovo and Lotus, From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma, ed by U. Fastenrath and others, Oxford University Press, Oxford – New York 2012, p. 923 & n.

173 Por.: M. Perkowski, Podmiotowość prawa międzynarodowego..., *op. cit.* Warta odnotowania jest podmiotowa postawa Palestyńczyków, którzy ustawiają się na forum międzynarodowym w roli państwa, niezależnie od przeciwności.

174 B. Janusz-Pawletta, Separatystyczne dążenia Naddniestrza, Abchazji i Osetii Południowej a prawo międzynarodowe, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 2, s. 95 i n.

jest kultywować własny język i kulturę.¹⁷⁵ Wydaje się, że najsilniejsze są secesjonizmy, które znajdują uzasadnienie w odrębności narodowo-etnicznej, ekonomii, dotychczasowej strukturze administracyjnej oraz w postawach społecznych. Aktualnie na forum międzynarodowym najbardziej zauważalne są hiszpańskie: Kraj Basków i Katalonia, a także postulowana w Północnych Włoszech Padania. Dyskutuje się także o dążeniach emancypacyjnych w obszarach belgijskich: Walonii, Flamandii i stołecznej Brukseli czy brytyjskich: Szkocji i Irlandii Północnej. Wydaje się, że – poza ewentualną stagnacją – rozważać tu można dwie ewentualności. Albo będzie kontynuowana „ścieżka emancypacyjna” w kierunku samodzielnego państwa, co jest „rozpoznanym”, ale trudnym wyzwaniem dla wszystkich: zainteresowanego regionu, państwa obejmującego ów region oraz społeczności międzynarodowej, albo nastąpi „nowe otwarcie społeczności międzynarodowej na regiony”, poprzez przyznanie im większego zakresu kompetencji na forum międzynarodowym, co nie dość, że nie jest łatwe, to w dodatku stanowi nowość. Powstaje pytanie, czy z perspektywy prawa międzynarodowego można tu mówić o innowacji?

Próba odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga podejścia interdyscyplinarnego, a także „zejścia na grunt krajowy”. W obrębie nauk prawnych obok umacniania, a niekiedy wręcz „zamykania się” poszczególnych dyscyplin, występuje proces całkiem przeciwny – przenikania się, współzależności i – w konsekwencji – formowania się nowych obszarów badawczych. Oczywiście naukowy punkt wyjścia zwykle znajduje się w obrębie klasycznej dyscypliny z zakresu nauk prawnych, jednak liczne interakcje, zapożyczenia, transpozycje powodujące specyficzne ukierunkowanie określonego obszaru praktyki, determinują analizującą ją naukę i publicystykę do zmiany podejścia (by uniknąć metody „prokrustowego łoża”). W ten sposób nauki prawne rozprzestrzeniają swe zaangażowanie na obszary dotąd przez siebie pomijane (w myśl schematu: skoro nie należały do typowej właściwości którejś z klasycznych dyscyplin nauk prawnych, nie były widocznie dla prawników), zyskując interesujący (najczęściej w ogóle słabo dlań znany) obszar badawczy, a wtórnie zapewniając praktyce walory, jakie niesie prawo i jego instrumentarium.

Biorąc to pod uwagę, warto zainteresować się zagadnieniem z pogranicza prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa administracyjnego, jakim jest status międzynarodowy polskiego samorządu wojewódzkiego. Znaczenie tego zagadnienia dodatkowo wzrasta w kontekście proponowanego przez Unię Europejską zwiększenia roli regionów (w tym oczywiście i polskich samorządów wojewódzkich) we wdrażaniu unijnej polityki spójności (chodzi zwłaszcza o interwencję funduszy europejskich) w latach 2014-2020. Uzyskuje się tu także punkt wyjścia do

175 Szeroko i bardzo interesująco problematykę zarysowano w tygodniku „Forum” z 2012 r., nr 19 (7-13 maja), gdzie na s. 10-15 pod zbiorczym tytułem Eurowojna secesyjna zamieszczono wybór tekstów z: „Telepolis” (18.04.2012) oraz: „The Guardian”, „El Pais”, „The Guardian”, „Le Monde”, „De Staandaard”, „Le Soir”, „Le Libre Belgique”, „Die Welt”, „Hospodarske Noviny”.

badania kolejnych obszarów, np. problematyki urzeczywistnienia koncepcji Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, rozwoju paradyplomacji samorządowej, statusu międzynarodowych porozumień regionalnych i wielu innych. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy polskie regiony/województwa są nowymi podmiotami prawa międzynarodowego lub aspirują do tej podmiotowości, wydaje się więc *a priori* niezwykle interesującym wyzwaniem, które autor podjął w przygotowywanej monografii, a zarysował w kolejnym opracowaniu, w ramach niniejszego numeru „Białostockich Studiów Prawniczych”.

THE CONCEPT OF “NON-STATE ACTORS” AND INTERNATIONALIZATION OF REGIONS

In recent years, a significant change in the approach of international law scholars to the issue of legal personality can be noticed. In particular, it is manifested in the openness to the development of the legal persons' catalogue, as a result of the progress in practice through the second half of the 20th century to the beginning of this century. After the long supremacy of States, as subjects of international law, they have accepted, directly or indirectly, the legal personality of other categories of international relations actors. The International Court Of Justice Advisory Opinion of 11 April 1949 concerning Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, appeared to be a breakthrough case, in which the Court somehow “unlocked” the concept of legal personality in international law for subjects other than States. Especially governmental international organizations benefited from it. Furthermore, the development of international human rights law and international criminal responsibility of individuals have contributed to the empowerment of individuals in international law. The process is not yet finished. Other applicants either obtain acceptance of international legal personality (such as legal persons: multinational corporations, NGOs, and others), or keep operating as actors aspiring to international legal personality (as it is noticed and analyzed in academic researches). Such subjects as Transnistria, Abkhazia and South Ossetia were internationally noted mainly due to separatisms and secessionist aspirations (and due to the almost universal lack of international recognition of independence proclaimed by them, they have been called “*de facto regimes*”). From the perspective of a Member State of the European Union, but also from the perspective of a Polish voivodship, the emancipatory aspirations submitted by the Spanish regions: the Basque Country and Catalonia, postulated by Padania in Northern Italy, in Belgium by the Walloon Region, the Flemish Region and the Brussels-Capital Region, and by British regions: Scotland and Northern Ireland, are interesting in scientific terms. The concept of “Non-State Actors” seems to justify the scientific study of the status of regions (for example, Polish voivodships) in international law and the prospects for its development in this area.

Keywords:

International legal personality, non-state actors, actors in international relations, internationalization of regions

POLSKIE WOJEWÓDZTWA W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

Począwszy od transformacji ustrojowej w 1989 r. Polska podlega systematycznej, aczkolwiek zróżnicowanej pod względem intensywności, europeizacji. Początkowo kluczowym ośrodkiem oddziaływania była Rada Europy. Z czasem w proces europeizacji Polski włączyła się Unia Europejska (do niedawna WE). Ostatecznie dominujący wpływ uzyskała właśnie Unia, co nieodwracalnie potwierdziło uzyskanie przez Polskę jej członkostwa. Europeizacja objawiła się wieloaspektowo. Jednym z ciekawszych jej przejawów jest umocnienie pozycji samorządu terytorialnego na szczeblu województw. Polskie województwa samorządowe, poza uzyskaniem i umocnieniem statusu krajowego, stanęły wobec szansy umiędzynarodowienia swojej pozycji.¹⁷⁶ Proces ten miał złożony przebieg. Z jednej bowiem strony rozwinęła się współpraca samorządów wojewódzkich z partnerami zagranicznymi szczebla regionalnego (głównie model współpracy Rady Europy), z drugiej strony zaś samorządy wojewódzkie zostały zaangażowane w różnorodne formy aktywności sygnowane przez Unię Europejską (np. udział w Komitecie Regionów, wdrażanie funduszy UE poprzez regionalne programy operacyjne).¹⁷⁷ Aktywność międzynarodowa samorządów wojewódzkich nie ma póki co, wyraźnie ukształtowanego ujednoliconego modelu ani standardu. Nie do końca wiadomo, czy wynika to z deficytu właściwych podstaw prawnych, czy raczej z zaniechań praktycznych, czy może z innych jeszcze względów? Wydaje się, że wystarczające podstawy prawne do aktywności międzynarodowej polskich samorządów wojewódzkich istnieją. Zdecydowanie gorzej przedstawia się sytuacja praktyki i jej uwarunkowań instytucjonalnych (struktury, kadra, procedury). Prawdopodobnie też upolitycznienie, a wręcz uzależnienie polskich samorządów wojewódzkich od kształtu krajowej sceny politycznej,

* Kierownik Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; radny Sejmiku Województwa Podlaskiego.

176 Por.: J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006; J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, zeszyt 4.

177 Por.: F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

blokuje samoidentyfikację podmiotową polskich samorządów wojewódzkich na forum międzynarodowym.

Z punktu widzenia polskiego systemu samorządowego, rola samorządów wojewódzkich polega na wskazywaniu strategicznych celów rozwoju oraz na koordynowaniu działań pozostałych aktorów regionalnych w dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania samorządu. Według M. Kołodziejskiego i K. Szmigiel, ta rola predestynuje samorzady regionalne do nawiązywania kontaktów międzynarodowych, które następnie wykorzystywane są przez ich partnerów w regionie dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Powiązania powstałe w wyniku tej współpracy kilku szczebli i rodzajów partnerów regionalnych – pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych, instytucji naukowych, czy przedsiębiorstw – mogą być później wykorzystane również przy realizacji innych wspólnych zadań, najczęściej przy aplikowaniu o finansowanie z funduszy Unii Europejskiej.¹⁷⁸

Trzeba podkreślić na wstępie, że obecna współpraca zagraniczna samorządów wojewódzkich ma swą genezę w czasach, gdy w Polsce funkcjonowało 49 urzędów wojewódzkich. Co prawda, wprowadzenie 16 województw oraz członkostwo Polski w Unii Europejskiej stworzyły samorządom wiele nowych możliwości w zakresie współpracy międzynarodowej. W szczególności, polskie województwa zostały ulokowane w roli regionów europejskich, które standardowo realizują współpracę zagraniczną. Tu jednak rzeczywistość rozczarowuje. Polskie województwa nie przyjmują na ogół postawy podmiotowej, lecz raczej rolę beneficjenta, ograniczając się do kurtuazji, organizacji konferencji, wizyt itp.¹⁷⁹ Aktywność ta nie jest usystematyzowana, następuje zwykle *ad hoc*, jako kreacja pojedynczych decydentów lub urzędników.

Podstawy prawne

Według dyspozycji artykułu 172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”.¹⁸⁰ Jest to *de facto* legislacyjne odzwierciedlenie treści artykułu 10 ust. 2 i 3 (omawianej w części pierwszej tego numeru

178 M. Kołodziejski, K. Szmigiel, Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013, Centrum Rozwoju Lokalnego, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGiP, Warszawa 2004, s. 3.

179 Pewnego rodzaju wyjątkiem, uwarunkowanym historycznie i etnicznie, jest Górny Śląsk. Por.: K. Wódz, The Silesian Case: Silesian Identity in a Region of the Polish State, in: Regional identity and diversity in Europe. Experience in Wales, Silesia and Flanders, ed. D.M. Smith, E. Wistrich, London 2007; Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego (z uwzględnieniem dawnego województwa katowickiego), pod red. P. Dobrowolskiego, Katowice 2004.

180 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 (sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, zm. Dz.U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471).

tematycznego) Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Konstytucja nakazuje polskiemu prawodawcy ustawowo określić zasady tej działalności.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim¹⁸¹ (w rozdziale 6 ustawy pod tytułem „Współpraca zagraniczna”) wskazuje, że województwa prowadzą swoją współpracę zagraniczną na podstawie uchwalonych przez sejmik województwa (bezwzględną większością głosów ustawowego składu) Priorytetów współpracy zagranicznej województwa, w których określone zostają:

- główne cele współpracy zagranicznej,
- priorytety geograficzne przyszłej współpracy,
- zamierzenia, co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.

Wedle ustawy prowadzenie współpracy województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw musi następować w zgodzie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. W związku z tym, priorytety współpracy zagranicznej województwa, projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych muszą zostać zaakceptowane przez Ministra Spraw Zagranicznych.¹⁸² W ten sposób polityka zagraniczna pozostaje w kompetencji rządu, a samorząd wojewódzki prowadzi jedynie współpracę zagraniczną.

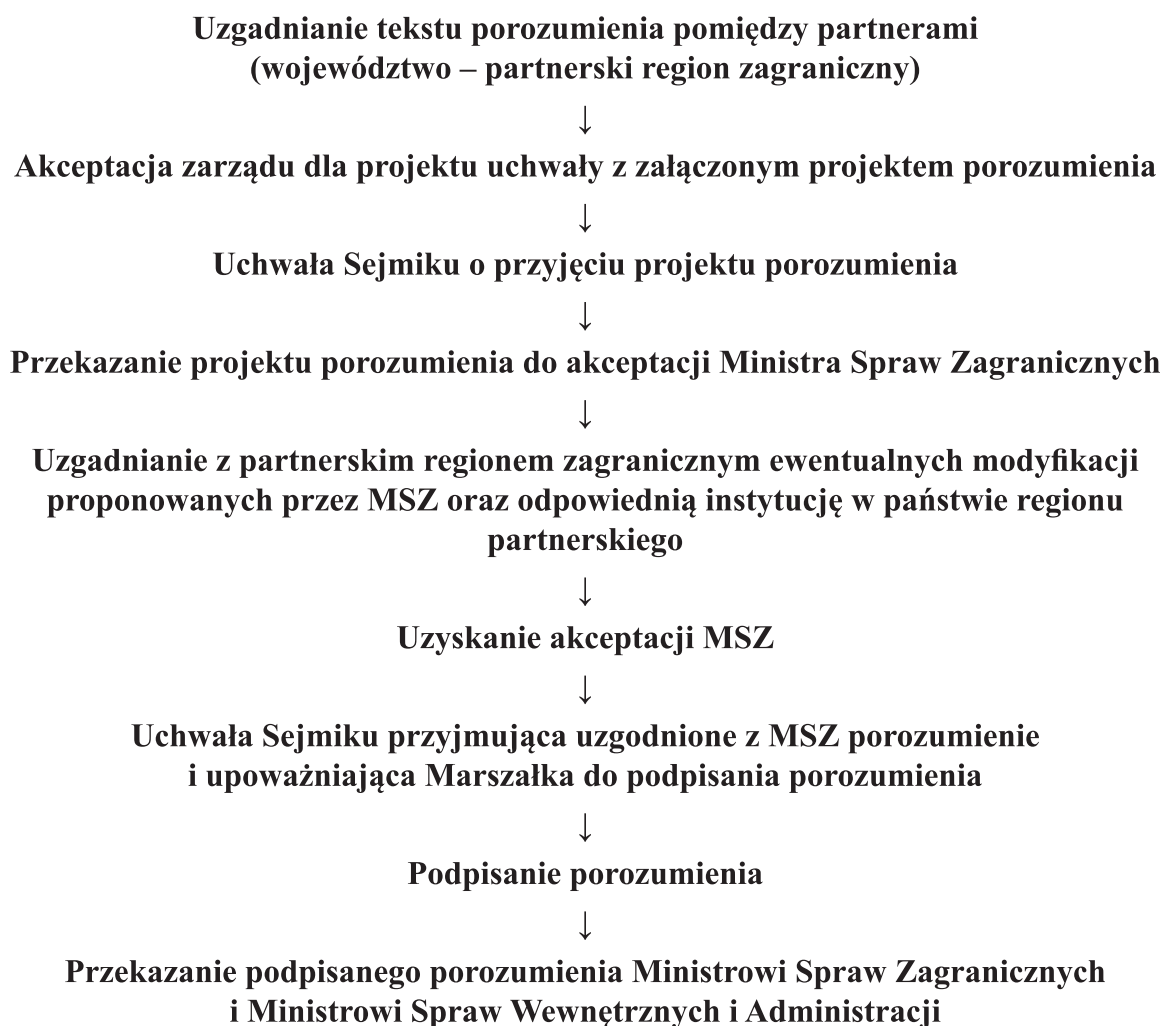
Przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju (art. 12 ustawy) samorząd województwa współpracuje m.in. z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Organizowanie tej współpracy ustawa wymienia wśród zadań zarządu województwa (art. 41), dodając doń organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. W ustawie (art. 76 ust. 2) stwierdza się ponadto, że województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego. *Lex specialis* stanowi tu ustawa z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, które definiuje jako organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne, co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Ustawa stoi na stanowisku, że – jak już wskazano wyżej – województwa mogą przystępo-

181 Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

182 Praktyka w tym względzie zbliża się już do 15-lecia. Uchwałę zatytułowaną „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” w czerwcu 1999 r., jako pierwsze województwo w Polsce, przyjął samorząd województwa dolnośląskiego. W ślad za tym poszła pełna akceptacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które nie zgłosiło żadnych uwag.

wać do międzynarodowych zrzeczeń jedynie w granicach posiadanych kompetencji i w zgodzie z obowiązującym prawem wewnętrznym, a w szczególności po zatwierdzeniu stosownej uchwały przez Ministra Spraw Zagranicznych. Uchwały w sprawie umów o współpracy regionalnej są podejmowane i wchodzi w życie w takim samym trybie, jak uchwały w sprawie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” (art. 77 ust. 1 i 2 ustawy). Ministerialne zatwierdzenie uchwał ustawa faktycznie warunkuje zgodnością z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”. Następuje ono w drodze decyzji Ministra Spraw Zagranicznych, który może swoją zgodę w określonych przypadkach cofnąć. Naruszenie trybu z mocy prawa rodzi nieważność aktu przystąpienia. Procedurę stosowaną przy zawieraniu porozumień przez samorząd województwa obrazuje poniższy schemat:

Schemat 1. Procedura stosowana przy zawieraniu porozumień międzynarodowych przez samorząd województwa



Podstawy prawne współpracy zagranicznej polskich województw obejmują nie tylko dokumenty polskiego prawa wewnętrznego, ale również dokumenty międzynarodowe. Przede wszystkim należy wskazać tu Europejską Kartę Samorządu Tery-

torialnego, Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (tzw. Konwencję Madrycką Rady Europy, przyjętą 21 maja 1980 roku) oraz dokumenty regulujące Politykę Spójności Unii Europejskiej i Europejską Politykę Sąsiedztwa.¹⁸³

Perspektywy praktyki

Współpraca zagraniczna województw ma istotny wpływ nie tylko na ich rozwój regionalny, ale również na rozwój w skali całego kraju. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach i analizach realizowanych na szczeblu centralnym. Szczupłość właściwych przedmiotowo odniesień w dotychczasowych dokumentach strategicznych lub planistycznych rządu ma z pewnością negatywny wpływ na rozwój międzynarodowej współpracy województw. Ta zaś rozwija się dziś niejako „oddolnie”, głównie tam, gdzie istnieją ku temu lepsze uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Przykładowo celowość rozwoju współpracy międzynarodowej silniej akcentowana jest w dokumentach strategicznych województw położonych przy granicy państwowej.¹⁸⁴ Wynika to z prostej kalkulacji, w myśl której urzędy marszałkowskie województw położonych przy granicy państwowej, chcąc skutecznie realizować rozwój społeczno-ekonomiczny w województwie, muszą brać pod uwagę czynniki wynikające z istnienia w regionie granicy państwowej. Z oczywistych względów ich doświadczenie związane z kontaktami międzynarodowymi jest większe niż urzędów marszałkowskich województw położonych w głębi kraju. Dysponują one także dużo szerszym zapleczem wewnętrznym (instytucje mniejszości narodowych, kultury, a nawet handlu, w większym stopniu, niż gdzie indziej, realizujące swoje funkcje w kontekście międzynarodowym). Wydaje się, że można również analizować praktykę z podziałem na województwa zachodnie i województwa wschodnie, choć oczywiście nie jest to podział jednorodny i nie dotyczy on wszystkich zagadnień.

Ważną wskazówką, wokół której urzędy powinny planować swoje działania w dziedzinie współpracy międzynarodowej, jest przyszły kształt nowego Celu 3 Polityki Spójności Unii Europejskiej i wysokość środków przeznaczonych na jego finansowanie. Aktualnie zasadne wydają się: współpraca ponadnarodowa w wymienionych najważniejszych dziedzinach, zabezpieczone środki finansowe na współpracę międzyregionalną i sporządzenie odpowiednich dokumentów strategicznych oraz współpraca transgraniczna tam, gdzie jest to możliwe. Dzięki wdrażaniu tego Celu

183 Szerzej na ten temat w pierwszej części tego numeru tematycznego. Patrz także: T. Szewc, Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w prawie polskim, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7.

184 Por.: Problemy rozwoju przygranicznych regionów wschodniej Polski, pod. red. C. Sadowskiej-Snarskiej, Białystok 2002; Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej, pod red. J. Sikorskiego, Białystok 2005.

komórki organizacyjne urzędów marszałkowskich zajmujące się współpracą międzynarodową mogą stać się niezwykle ważnymi ogniwami wdrażania funduszy europejskich w Polsce. Z drugiej strony – państwo powinno usprawniać współpracę pomiędzy szczeblami centralnym i regionalnym administracji rządowej a regionalną administracją samorządową, zapewniając efektywny przepływ informacji, a także wsparcie inicjatyw kilku regionów wykorzystujących regionalny, specyficzny dla rozwoju współpracy międzynarodowej, potencjał endogeniczny.

Dla ułatwienia samorządom działań w zakresie współpracy międzynarodowej należy pogłębić i rozszerzyć zakres dokumentów centralnych, w których tematyka może dotyczyć współpracy międzyregionalnej, a także opracować dokumenty zajmujące się analizą działań polskich samorządów wojewódzkich w dziedzinie współpracy międzyregionalnej (międzynarodowej i krajowej) oraz transgranicznej. Wydaje się, że aktualnie niezbyt efektywnie wykorzystywana jest procedura konsultowania dokumentów tworzonych przez samorzady województw w dziedzinie współpracy międzynarodowej z resortami centralnymi.¹⁸⁵ W szczególności nie funkcjonuje należyty mechanizm zarządzania danymi o współpracy zagranicznej samorządów wojewódzkich. Zasadna jest także bieżąca aktualizacja poszczególnych *Priorytetów współpracy zagranicznej województwa*, które tworzono ponad 10 lat temu, niezbyt dużą wagę przykładając do ich jakości. W obliczu braku określonego wzorca, nie mogło to przynieść zadowalających rezultatów. Wydaje się, że obecnie rząd powinien wspomagać działania na rzecz aktualizacji tych dokumentów oraz włączać transgranicznych partnerów lokalnych i regionalnych (z obu stron granicy) w proces opracowywania planów rozwoju, planów zagospodarowania oraz planów ochrony środowiska terenów przygranicznych, co z pewnością ułatwi i usprawni współpracę transgraniczną województw. Warto zbudować system monitoringu i ewaluacji współpracy zagranicznej województw oraz system informacji o środkach finansowych dostępnych na rozwój tej działalności, a przy tym wspierać rozwój regionalnych instytucji promujących współpracę międzynarodową, w tym struktury euroregionalne. Umożliwi to m.in. sprawną wymianę doświadczeń pomiędzy województwami w zakresie rozwoju ich współpracy zagranicznej, w oparciu o dobre praktyki własne (głównie polskich województw zachodnich i południowych), ale również modele postępowania regionów wywodzących się spośród tzw. „starych” państw członkowskich Unii.¹⁸⁶

Zgłoszone uwagi skłaniają do oczywistego wniosku, że współpraca zagraniczna polskich województw znajduje się „w budowie”. Wydaje się, że ten proces należałoby zacząć od budowania postawy podmiotowej polskich województw. To

185 Por.: *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Warszawa 2012.

186 Por.: M. Kołodziejcki, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Centrum Rozwoju Lokalnego, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGiP, Warszawa 2004.

z pewnością nie zaszkodzi, a zgodnie z metodą *primum non nocere* wysiłek podjąć warto, nawet jeśli droga do podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw jawi się dziś jako mało prawdopodobna perspektywa.

POLISH VOIVODESHIPS IN INTERNATIONAL RELATIONS

Today's Polish voivodeships are formally European Union regions. It is a quite vast category, however, it is in the Polish voivodeships' interest to strengthen within it. Legal conditions are conducive to the international activity of Polish voivodeships in Europe but, in this age of globalization it is certainly worth looking beyond that. As of now in international relations Polish voivodeships conclude international agreements, are members of international regional associations, possess foreign representatives, and are represented in selected bodies of certain European intergovernmental organizations. Despite such extensive activity, the prospect of their obtaining legal personality under international law is certainly far off. Currently, in international relations, they rather play the role of a beneficiary. Nevertheless, it is worth analyzing their activity and status from the perspective of international law, as the circle of legal persons under it is continually expanding.

Key words:

Region, international law personality, voivodeship, voivodeships' international cooperation

EUROPEAN REGIONS AND THE TERRITORIAL INTEGRITY OF EUROPEAN STATES: GALICIA-SPAIN-EUROPE AS A MODEL OF COHESION AND INTEGRATION

“United in diversity” is the motto of the European Union.

The European Union (EU) is a union of 27 sovereign Member States. The EU Member States have decided to create a *sui generis* organization which very much differs from the rest of international organizations that exist or have existed in modern and contemporary history.

The EU is a union of democratic States and, therefore, it respects individual and collective rights. It is a unique organization because it exquisitely respects the rights of minorities and because it does not aspire to unify neither homogenize the different cultures which coexist in Europe. Fortunately, we, Europeans have learnt this hard and bitter lesson from our history. The times of invasions and wars of religion are already over; therefore, the perfect vaccine against our old mistakes is the respect for the diversity inside Europe.

The Treaties, both the EU Treaty and the Treaty on the Functioning of the EU, reiterate this idea of diversity inside the Union. For instance:

“The Union shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe’s cultural heritage is safeguarded and enhanced.” (Article 3.3, in fine, EUT).

“The Union shall contribute to the development of quality education by encouraging cooperation between Member States and, if necessary, by supporting and supplementing their action, while fully respecting the responsibility of the Member States for the content of teaching and the organisation of education systems and their cultural and linguistic diversity.” (Article 165.1 TFUE).

“The Union shall contribute to the flowering of the cultures of the Member States, while respecting their national and regional diversity and at the same time bringing the common cultural heritage to the fore.” (Article 167.1 TFUE).

* Director General for International and EU Affairs Xunta de Galicia.

“The Union shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of the Treaties, in particular in order to respect and to promote the diversity of its cultures.” (Article 167.4 TFUE).

“The Council shall also act unanimously for the negotiation and conclusion of agreements: a) in the field of trade in cultural and audiovisual services, where these agreements risk prejudicing the Union’s cultural and linguistic diversity” (Article 207 TFUE).

However, the text which consecrates this constitutional EU principle of respect to the diversity is in the *Charter of Fundamental Rights*, which proclaims: *“The Union contributes to the preservation and to the development of these common values while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels; (Third Paragraph of his Preamble).*

“The Union shall respect cultural, religious and linguistic diversity.” (Article 22 of the Charter).

And, indeed, we can take into account article 55.2 of the EUT, which establishes: *“This Treaty may also be translated into any other languages as determined by Member States among those which, in accordance with their constitutional order, enjoy official status in all or part of their territory. A certified copy of such translations shall be provided by the Member States concerned to be deposited in the archives of the Council.”*

If now we focus on the juridical and political diversity which is often inherent to the cultural diversity inside the Union and its Member States, the respect to the so-called diversity is quite obvious:

“The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government. It shall respect their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State. (...).” (Article 4.2 EUT).

“Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level...” (Article 5.3, first paragraph, EUT).

“In formulating and implementing the Union’s agriculture, fisheries, transport, internal market, research and technological development and space policies, the Union and the Member States shall, since animals are sentient beings, pay full regard to the welfare requirements of animals, while respecting the legislative or administrative provisions and customs of the Member States relating in particular to religious rites, cultural traditions and regional heritage.” (Article 13 TFUE).

In consequence, the EU defends its regional diversity, creating ad hoc a specific Committee, the Committee of the Regions (article 305 to 307 of the TFUE). However this does not contradict, in any way, the perfect compatibility of the EU, which is a Union of States, with the respect and defense of the territorial integrity of States, as article 4.2 of the TUE establishes, since the Union *“shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government. It shall respect their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State.”*

Therefore, the misleading interpretations of those who want to legitimate the traumatic fracture of a EU Member State in the own peculiarities of EU are unfruitful and deceptive. Those who wish to divide a European State which wishes to become a EU Member have to achieve the division before the adhesion.

The European Communities were created in order to end up with the dance of borders which dyed in blood our history. The analysis of the evolution of the political maps of Europe, from the Low Middle Ages to the end of World War II, confirms that, without the European Union, we would still be Suffering from the basic instincts of populism and the most aggressive nationalism. Except for Portugal and Spain, which have kept the most stable borders in Europe, the territorial alteration of borders has been a source of instability. The game of alliances and counterweights used to break a fragile and costly balance of power.

The European Communities or the EU have never witnessed a rupture or a secession from a Member State. On the contrary, the highest precedent of a territorial mutation was featured by Germany, which incorporated the Länder of the extinct Democratic Republic of Germany, with the consent of the remaining States of the then European Communities. The unification of Germany clearly established that the new German borders would be intangible, eradicating any temptation based in cultural or historical peculiarities. The case of Greenland can only be considered an inappropriate anecdote, as shown by article 204 of the TFUE:

“The provisions of Articles 198 to 203 shall apply to Greenland, subject to the specific provisions for Greenland set out in the Protocol on special arrangements for Greenland, annexed to the Treaties.”

At present, we are undergoing a momentous period: Europe is losing its demographic potential, its economic weight and its scientific and technological strength. There are other emerging countries which are catching-up Europe from these points of view. Under these circumstances, we should not be disdainful before any secessionist speech. If we follow this path, I am convinced that the EU would become un-governable. Indeed, its failure in the world-wide scene would be unavoidable.

As Jacques Delors stated, *“demography is the safest economic parameter. Europe represented 15% of the world-wide population at the beginning of the past century; it represents 6% at present, and it will represent 3% in 2050.”* If we add to this a political balkanization and a propagation of the risk of contagion which could shake the intangibility of European borders, the failure of Europe, of its States and regions would be absolute and irremediable. We cannot implement in the 21st century a pattern which was not successful in the 19th century, because that would be considered an anachronism.

Moreover, quoting Leibniz, what is the Monad of Territorial Secession? Where is the hypothetical right to a feverish self-determination? And, over all, why should others suffer from the contagion of the lethal virus which aims to alter borders inside Europe?

Let's take the example of Yugoslavia: the war of the former Yugoslavia is the outcome of insane conflicts between continental powers during the 19th century, as well as the upshot of the Treaty of Versailles, and the result of the peculiarities of the 1945 post war scenario. The destabilizing factor in former Yugoslavia was the absence of democratic structures and, therefore, the disrespect to diversity. It is ironic that those who fought in a fratricide war can live together now inside the more plural European Union.

It is indeed sarcastic that the free movement of people and the prohibition of discrimination based on nationality will be soon feasible inside the old Yugoslavia and will be applied to the same citizens that once separated.

Throughout the long-winded European diversity, Galicia can contribute with solutions to make compatible the defense of the local perspective with the construction of Europe. At present, Europe has to face a wider and closer integration in order to deal with the current economic crisis and the structural changes which would preserve and maintain the 'European way of life'.

In the 9th century, when the grave of the Apostle Saint James was discovered, Galicia became a centre of pilgrimage. At that time, the connection of Galicia with Europe started to expand in a nonstop way.

But the international vocation of Galicia increased during the discovery of America, when the caravel “La Pinta” reached the Galician port of Bayona, on 1st March 1493.

From that time on, Galicia has assumed that its future is linked to Europe and to America, but always in connection with Spain, as it is a permanent part of Spain. Indeed, Galicia is a part of the current democratic Spain, which belongs to the European Union and is represented by the Crown.

Belonging to Spain and belonging to Europe is not only a historical fact, but it is also a natural fact. It is the way we articulate our condition of being European without renouncing to our condition of Galician. We are the heirs of a culture whose main jewel is its language, matrix of the Portuguese language, extended by America, Africa and several spots of Asia and Oceania. Galicia is the intersection between two world-wide languages, the Spanish and the Portuguese, which together have roughly 800 million speakers.

The Autonomous Community of Galicia has a strong collective personality, unsoiled and differentiated. Galicia belongs to a plural Spain, which participates in the European project by vocation, necessity and destiny. We have taken advantage of the opportunities offered by Europe, both in the field of the Cohesion Policy as well as in the Internal Market. The Galician GDP per capita used to be 55% of its European equivalent. Now, despite the crisis, the GDP of Galicia is around 90% of the European GDP. This fact certifies that we have exceptionally moved forward in the convergence path. Moreover, this fact makes Galicia one of the most significant success stories of the EU Regional Policy.

We aim to contribute to Europe's stability, growth, better integration and internal cohesion in order to pave our common horizon. We, Galicians, also aim to guarantee that Europe can increase its international competitiveness and its model of society of welfare. None of these goals would be achieved by means of extreme nationalism, of state or regional basis.

We need more cooperation and solidarity, and we need less confrontation and nationalist selfishness. We need to contribute to articulate a positive-sum game, instead of a negative-sum game, where somebody aspires to improve its position by means of worsening the position of the neighbor. Those who wrap themselves in the flag of the twelve golden stars on a azure background to camouflage their secessionist objectives are enemies of the EU flag.

We advance efforts in a very special Federation, with no precedents neither an equivalent model. The crisis of the euro is turning into an opportunity to build a genuine banking and fiscal union, where solidarity is complemented by a greater responsibility. However, although the EU has a rich practical experience in going beyond the crisis, the EU has no experience in submitting the Union to a structural mutation that could put at risk all the EU building, taking into account the emulation effect and the viral effect which may alter European borders.

**EUROPEAN REGIONS AND THE TERRITORIAL INTEGRITY OF
EUROPEAN STATES: GALICIA-SPAIN-EUROPE AS A MODEL OF
COHESION AND INTEGRATION**

European Union law provides a sound basis for the international activity of regions. It also creates institutional facilities for it. The Spanish Region of Galicia make use of the possibilities available. Although Galicia possesses a rich history and shows a strong trend of individualization, currently it is a part of democratic Spain, which provides Galicia with an appropriate representation in the European Union. Thus, simultaneously, Galicia belongs to both Spain and Europe. Galicia retains its autonomous identity. The region is, however, in favour of the unity of Spain. In particular, it perceives current conditions as unfavourable for intensification of any steps towards emancipation.

Keywords:

Region, Galicia, European Union

REGION GRODZIĘŃSKI W MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKACH EKONOMICZNYCH

Handel zagraniczny tradycyjnie jest zaliczany do podstawowych czynników stałego wzrostu ekonomicznego i rozwoju gospodarki narodowej. Jest to jak najbardziej korzystne dla Białorusi zaliczanej do małych krajów z „otwartą” gospodarką ograniczoną przez konsumpcję wewnętrzną oraz deficyt własnych zasobów materialnych. W artykule są badane problemy rozwoju działalności przedsiębiorstw regionu grodzieńskiego w zakresie handlu zagranicznego w warunkach kryzysu światowego (lata 2008-2010). Wyniki ekonomiczne rozwoju stosunków w handlu zagranicznym wskazały, że przedkryzysowa ocena stopnia stałości była w pewnym stopniu zawyżona. Spadek wielkości obrotu w handlu zagranicznym, zwłaszcza w 2009 r., wymaga bardziej szczegółowej oceny osiągniętych wyników, wskazania przyczyn wpływających na ich stan oraz określenia priorytetów w podniesieniu efektywności rozwoju stosunków międzynarodowych regionu.

Oddziaływanie czynników wewnętrznych na gospodarkę regionu w krótkim okresie oczywiście nie mogło zasadniczo się zmienić; zaliczane do tej grupy czynniki zasobowe nadal posiadają niebogaty potencjał przyrodniczo-zasobowy i naukowo-techniczny; czynniki informacyjno-prawne – niewystarczająco efektywną bazę prawną i informacyjną; czynniki społeczno-ekonomiczne – słabą konkurencyjność podmiotów gospodarczych, niewystarczająco rozwinięty marketing przedsiębiorstw nastawionych na eksport. Wyjątkowo negatywnie wpływa na rozwój ekonomiczny stan struktury i specjalizacji gospodarki regionu, któremu właściwe są przede wszystkim duże wydatki zasobowe na produkcję oraz produkcja o niewysokim stopniu przeróbki, a więc odpowiedni wskaźnik wartości dodanej. Zaistniała struktura branży przemysłu regionu nie w pełni odpowiada jego zasobom terytorialnym, bezpieczeństwu ekologicznemu oraz w pewnym stopniu zasobom lokalnym.

Charakteryzując czynniki polityczno-administracyjne, warto zaznaczyć, iż korzystny wpływ na gospodarkę wywierany przez zaistniałą w latach zerowych stabilność polityczną został zminimalizowany przez niski ranking międzynarodowy dla

* Kierownik Katedry Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały w Grodnie na Białorusi.

kredytów i inwestycji. Jednak najbardziej negatywnie na rozwój stosunków w handlu zagranicznym oddziałują czynniki zewnętrzne, do których należy zaliczyć światową koniunkturę towarów eksportowych, międzynarodowe programy wspierania, nasilenie środków protekcyjnych w pewnych państwach zagranicznych, stan gospodarki w międzynarodowych zgrupowaniach ekonomiczno-politycznych, przede wszystkim w WNP z dominującą rolą Rosji w gospodarce tej formacji.

W sumie wewnętrzne i zewnętrzne czynniki wywarły negatywny wpływ na stan stosunków w handlu zagranicznym w okresie kryzysu, zwłaszcza w 2009 r., i to spowodowało spadek produkcji, malejący popyt na produkcję produkcyjno-techniczną i towary powszechnego użytku ze strony podstawowego partnera Rosji w handlu zagranicznym, a z tego powodu obniżenie poziomu cen eksportowych w kilku gałęziach gospodarki regionalnej. Mimo że w 2010 r. warunki eksportu się polepszyły, już nie dało się osiągnąć poziomu 2008 r.

Tabela 1. Wskaźniki ogólnej oceny handlu zagranicznego towarami regionu grodzieńskiego

Lata	Obrót w handlu zagranicznym (mnl USD)				Dynamika (%) 2008 roku		Wskaźnik na głowę mieszkańca (tys. USD)		Udział w handlu zagranicznym kraju		Współczynnik równowagi	Współczynnik korelacji x)
	Razem	Eksport	Import	Saldo	Razem	Eksport	Razem	Eksport	Razem	Eksport		
2008	3073,1	1564,0	1509,1	54,9	-	-	2,8	1,5	4,3	4,8	1,04	0,96
2009	2403,9	1253,1	1150,8	102,3	78,2	80,1	2,2	1,2	4,8	5,9	1,09	0,78
2010	2972,2	1628,8	1343,4	285,4	96,7	104,1	2,8	1,5	5,0	6,4	1,21	0,94

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 1, następstwa kryzysu gospodarki światowej przyczyniły się do stanu handlu zagranicznego regionu. Wskaźnik obrotu w handlu zagranicznym w 2009 r. w porównaniu z najlepszym dla kraju z okresu kryzysowego rokiem 2008 spadł do 0,78 i chociaż sytuacja w 2010 r. uległa polepszeniu, jednak nie osiągnęła poziomu przedkryzysowego, wskaźnik wyniósł 0,94. Bardziej zauważalna jest dynamika eksportu, po 20% spadku w 2009 r. jego wielkość w 2010 r. przekroczyła poziom 2008 r. o 4,1%. Zwróćmy uwagę na zwiększenie udziału regionu w ogólnokrajowym obrocie handlu zagranicznego do 5%, w eksporcie do 6,4%, lecz spowodowane to jest przez spadek obrotu w handlu zagranicznym w mniejszym stopniu niż w całym kraju (2010 r. w stosunku do 2008 r. obwód grodzieński – 97%, Białoruś – 83%). Udział eksportu w obrocie handlu zagranicznego w regionie wzrósł

z 50,9% (2008 r.) do 54,8% (2010 r.) i to zmieniło współczynnik równowagi handlu zagranicznego – 1,21.

Jeśli przyjrzymy się osiągniętym wynikom, wychodząc z założenia minimalizacji oraz dalszej likwidacji ujemnego salda w handlu zagranicznym kraju, ocenić je należy jako niewystarczające, czego dowodem jest obniżenie współczynnika korelacji poniżej 1, oznacza to bowiem opóźnienie tempa wzrostu eksportu w stosunku do dynamiki produkcji przemysłowej. W poprzednim pięcioleciu średnioroczne tempo wzrostu eksportu wynosiło 149,6%, średni współczynnik równowagi handlu zagranicznego – 1,35, udział eksportu regionalnego w eksporcie kraju już w 2003 r. wyniósł 6,7%. Zatem w l. 2008-2010 pod względem kilku wskaźników handlu zagranicznego region nieznacznie cofnął się, w porównaniu z wynikami sprzed 5 lat. Mimo pewnego wzrostu wskaźników eksportu produkcji na głowę mieszkańca, opóźnienie zarówno regionu, jak i kraju w stosunku większości krajów europejskich jest dość duże, o czym świadczą dane *tabeli 2*.

Tabela 2. Eksport produkcji na głowę mieszkańca w niektórych krajach europejskich (2008 r.)

Nazwa kraju	Eksport (mln USD)	Liczba mieszkańców (mln osób)	Eksport na głowę mieszkańca (tys. USD)
Czechy	146,8	10,4	14,1
Słowacja	71,0	5,4	13,1
Węgry	108,0	10,6	10,2
Estonia	12,5	1,4	8,9
Litwa	23,7	3,4	7,0
Łotwa	10,1	2,3	4,4
Polska	169,1	38,6	4,4
Bułgaria	22,6	7,5	3,0
Białoruś	32,6	9,8	3,3 ^{x)}
obwód grodzieński	1,6	1,1	1,5 ^{x)}

Źródło: Opracowanie własne.

W 2010 r. eksport na głowę mieszkańca wyniósł w RB – 2,5 tys. USD, w obwodzie grodzieńskim – 1,45 tys. USD.

Podany w *tabeli 2* wykaz krajów zawiera niektóre były republiki radzieckie oraz państwa, które wcześniej były członkami zjednoczenia polityczno-gospodarczego RWPG o identycznej strukturze gospodarki narodowej oraz jeszcze do niedawna podobnej organizacji i zarządzaniu gospodarką. Jeśli chodzi o europejskie

„grandy” gospodarcze, jak np. Niemcy, Wielką Brytanię, Francję, Włochy, Belgię, Austrię, to osiągnięty tam poziom eksportu na głowę mieszkańca o wiele przekracza wyniki w naszym kraju, chociaż w strukturze handlu tych krajów brakuje takich pozycji „walutowych” jak produkty naftowe i gaz.

Struktura terytorialno-geograficzna handlu zagranicznego

Z badań nad transakcjami eksportowo-importowymi obwodu grodzieńskiego wynika, że podstawowymi partnerami handlowymi były kraje z dwu ugrupowań polityczno-gospodarczych – WNP i UE. W 2010 r. przypadało na nie 81% obrotu w handlu zagranicznym oraz 80% eksportu (tabela 3).

Tabela 3. Udział krajów WNP oraz krajów spoza WNP w handlu zagranicznym towarami regionu grodzieńskiego

Rok	Cały świat	Kraje WNP		Kraje spoza WNP						
		Razem mln USD	Udział w handlu zagranicznym (%)	Razem mln USD	W tym		Udział w handlu zagranicznym, %			
					UE-27	Inne kraje	W tym			
					Razem	UE-27	Inne kraje			
Obrót handlu zagranicznego										
2008	3073,1	1378,7	44,9	1694,4	1212,4	482,0	55,1	39,5	15,6	
2009	2403,9	977,0	40,6	1426,9	1010,2	416,7	59,4	42,0	17,4	
2010	2972,2	1400,8	47,1	1570,3	1014,8	556,5	52,9	34,0	18,9	
Eksport										
2008	1564,0	931,0	59,5	633,0	350,7	282,3	40,5	22,4	18,1	
2009	1253,1	726,2	58,0	526,9	280,8	246,1	42,0	22,4	19,6	
2010	1628,8	1026,2	63,0	602,5	276,4	326,1	37,0	16,9	20,1	
Import										
2008	1509,1	447,7	29,7	1061,4	861,7	199,7	70,3	57,1	13,2	
2009	1150,8	250,8	21,8	900,0	729,4	170,6	78,2	63,4	14,8	
2010	1343,4	374,6	27,9	967,8	738,4	230,4	70,6	54,9	15,7	
Saldo										
2008	54,9	483,3		-428,4	-511,0	82,6				
2009	102,3	475,4		-373,1	-448,6	75,5				
2010	286,3	631,6		-345,3	-461,0	95,7				

Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie handel zagraniczny z krajami WNP wciąż miał charakter priorytetowy (47% obrotu handlu zagranicznego i 63% eksportu w 2010 r.), w tym samym roku osiągnięto przedkryzysowy poziom handlu zagranicznego, a eksport zwiększono o 10,2%. Jeśli chodzi o import z krajów WNP, to w okresie przedkryzysowym spadł on o 12%, a jego udział w handlu zagranicznym do

29,4%. Dominującym partnerem w handlu z krajami WNP nadal jest Rosja, z którą procesy integracji są najdalej posunięte. W 2010 r. udział Rosji z handlu zagranicznym regionu z krajami WPN wyniósł 81,9%, w eksporcie – 84,7%. Kwota handlu zagranicznego drugiego co do znaczenia partnera handlowego – Ukrainy – wyniosła 11,3%, kwota eksportu – 8,1%. Najszybciej rozwijał się handel z Kazachstanem, w 2010 r. w porównaniu do 2008 r. wymiana handlowa zwiększyła się o 16%, eksport – o 58%, jednak osiągnięte wyniki nie odpowiadają możliwościom gospodarczym tego szybko rozwijającego się kraju. Kwota eksportu Kazachstanu wynosi 2,7%, natomiast handlu zagranicznego jest jeszcze niższa – 2,1%. Bardzo słabo rozwijają się stosunki handlu zagranicznego z pozostałymi członkami WNP. Przypada na nie tylko 4,7% obrotu regionalnego z krajami WNP oraz 4,5% eksportu. Rosyjski rynek dominuje także w handlu z krajami Eurazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (Eurasec) oraz Unii Celnej (UC), których członkiem jest również RB. W obrocie handlu zagranicznego regionu z krajami WNP na kraje UC przypada 97,5%, na kraje Eurasec – 94%.

Handel zagraniczny z krajami UE jest bardziej zdywersyfikowany. UE jest jednym z największych obszarów planety, co do swojego potencjału produkcyjnego, naukowo-technicznego, ekonomicznego i finansowego; produkuje jedną trzecią światowego PKB; lokuje za granicą połowę swoich inwestycji. Rozszerzanie zewnętrznych stosunków gospodarczych z krajami członkowskimi UE korzystnie wpływa na konkurencyjność podmiotów gospodarczych, wzrost technicznego poziomu produkcji, wdrażanie produkcji wysokotechnologicznej i innowacyjnej. W warunkach światowego kryzysu finansowego, w którym najbardziej ucierpiały kraje o gospodarce wysoko rozwiniętej, m.in. kraje członkowskie UE, wskaźniki handlu zagranicznego z tą formacją polityczną znacznie się pogorszyły. W l. 2009-2010 (*tabela 3*) obrót handlu zagranicznego spadł o 16,5%, eksport – o 21,2%, co spowodowało spadek udziału krajów członkowskich UE w obrocie handlu zagranicznego regionu z 39,5% do 34%, w eksporcie z 22,4% do 16,9%. W wyniku tych negatywnych czynników w l. 2008-2010 ukształtowało się ujemne saldo w handlu z tymi krajami w wysokości 1,4 mld USD, natomiast współczynnik równowagi handlu, niezbyt wysoki w okresie przedkryzysowym (0,46), spadł jeszcze bardziej, do zaledwie 0,37. Wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej podstawowymi partnerami w handlu zagranicznym są Niemcy, Polska, Litwa, Włochy, Holandia (*tabela 4*).

Tabela 4. Udział wybranych krajów członkowskich UE w eksporcie i imporcie towarów obwodu grodzieńskiego

Kraje	Lata	Udział kraju w handlu zagranicznym		
		Razem	Eksport	Import
Niemcy	2008	11,6	5,1	18,0
	2009	13,1	3,3	23,7
	2010	9,5	2,4	18,1
Polska	2008	10,2	6,4	13,8
	2009	10,3	8,6	12,2
	2010	9,4	6,6	12,8
Litwa	2008	3,1	3,6	2,3
	2009	3,3	4,4	2,1
	2010	3,3	4,4	2,6
Włochy	2008	2,6	0,3	5,0
	2009	2,3	0,4	4,3
	2010	2,8	0,5	5,5
Holandia	2008	1,6	0,9	2,3
	2009	1,4	0,9	2,0
	2010	1,6	0,8	2,6
RAZEM z wybranego	2008	29,1	16,3	41,4
	2009	30,4	18,0	44,3
	2010	26,6	14,7	41,3

Źródło: Opracowanie własne.

Wymienione 5 krajów UE dominują w handlu z regionem grodzieńskim, ich kwota zewnętrzna wynosi 78%, w tym eksportu – 86,6%, importu – 75,7%. Udział tych krajów w l. 2008-2010 wynosił 27-30% całości obrotu towarów w handlu zagranicznym, 15-18% eksportu, 41-44% importu.

Ważną rolę w handlu zagranicznym odgrywają kraje spoza WNP nienależące do Unii Europejskiej (tabela 5). Handlowi z nimi właściwe jest dodatnie saldo handlu zagranicznego (253,8 mln USD), dodatnia dynamika eksportu, wyższy poziom zrównoważenia handlu (współczynnik równowagi w 2010 r. – 1,42), co pozwala częściowo zrekompenzować straty poniesione w latach kryzysowych rozwoju gospodarki. W l. 2008-2010 udział tej grupy krajów w handlu zagranicznym regionu

wzrósł z 15,6% do 18,9%, w eksporcie – z 18,1% do 20,1%. *Tabela 5* zawiera dane o podstawowych partnerach w handlu zagranicznym – krajach spoza WNP nienależących do UE.

Tabela 5. Udział wybranych krajów nienależących do WNP i UE w eksporcie i imporcie towarów obwodu grodzieńskiego w l. 2008-2010

Kraje	Lata	Udział kraju w handlu zagranicznym		
		Razem	Eksport	Import
Chiny	2008	5,9	6,6	4,8
	2009	4,8	6,7	2,8
	2010	7,1	11,7	4,9
Brazylia	2008	2,5	4,1	0,6
	2009	4,2	4,2	2,4
	2010	2,6	2,2	1,8
Indie	2008	1,4	1,9	0,7
	2009	0,9	0,8	0,9
	2010	0,8	0,5	1,1
Argentyna	2008	1,1	1,4	0,8
	2009	0,4	0,9	0,8
	2010	1,6	1,6	2,3
USA	2008	1,1	0,6	1,5
	2009	0,8	0,4	1,3
	2010	0,6	0,4	0,9
RAZEM z wybranego	2008	12,0	14,6	8,4
	2009	11,1	13,0	8,2
	2010	12,7	16,4	11,0

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza struktury handlu zagranicznego z uwzględnieniem różnych krajów potwierdza istnienie pewnych problemów i pozwala wyciągnąć następujące wnioski.

Po pierwsze, handel zagraniczny obwodu grodzieńskiego jest zdywersyfikowany niewystarczająco. Na kraje WNP przypada 47% obrotu, w okresie kryzysowym wzrósł udział tej formacji polityczno-gospodarczej. Nadal dominuje Rosja

z 37,2% regionalnego rynku. Jeszcze bardziej ten skos jest widoczny w eksporcie, tu udział WNP sięga 63%, Rosji – 50,8%.

Po drugie, ujawniająca się w okresie przedkryzysowym dodatnia tendencja zwiększenia udziału krajów Unii Europejskiej w handlu z regionem grodzieńskim zaczęła spadać, a nawet miało miejsce pewne cofnięcie. Udział tych krajów zmniejszył się z 39,5% (2008 r.) do 34% (2010 r.), w eksporcie odpowiednio z 22,4% do 16%.

Po trzecie, handel z krajami WNP koncentruje się wokół Rosji, Ukrainy, w pewnym stopniu Kazachstanu, natomiast wśród krajów UE jest większa liczba podstawowych partnerów w handlu zagranicznym (*tabela 4*). Udział tych krajów przekracza ćwierć obrotu w handlu zagranicznym, przypada na nie 42% importu regionalnego.

Po czwarte, dodatnim czynnikiem jest zwiększenie liczby krajów spoza WNP nienależących do UE, są to przede wszystkim państwa Azji i Ameryki (*tabela 5*). Handel z tymi państwami jest zrównoważony, kwota eksportu jest wyższa od importu o 5,4% (2010 r.). Jednak w tej grupie istnieją pewne problemy, na pięć krajów przypada 81,9% obrotu i 88,6% eksportu.

Po piąte, mimo że region prowadzi handel ze 119 krajami (eksportuje do 76 krajów), obrót towarów z wieloma z nich jest nieznaczny. Na liście 10 podstawowych partnerów brakuje takich krajów jak: Japonia, Wielka Brytania, Dania, Hiszpania, Korea, Singapur, Norwegia, Austria. Warto zaznaczyć, że w 2010 r. zmniejszył się handel zagraniczny z kilkoma krajami rozwiniętymi: z Australią – o 66%, Belgią – o 56%, Koreą – o 47%, Singapurem – o 85%, Francją – o 47%, Szwecją – o 76%, Szwajcarią – o 39%, Japonią – o 72%. W 2011 r. opanowano nowe rynki w 18 krajach zagranicznych, w tym: Bośnia i Hercegowina, Burkina Faso, Ghana, Gwinea, Zambia, Jordania, Kuba, Kot-d'Iwuar, Libia, Mali, Malta, Maroko, Mozambik, Nowa Zelandia, Pakistan, Senegal, Tanzania, Urugwaj. Zmiana ukierunkowania geograficznego świadczy o popycie na produkcję obwodu w nowych krajach.

Stan struktury towarowej handlu zagranicznego regionu

Badania nad stanem struktury towarowej transakcji eksportowo-importowych umożliwiają ocenę specjalizacji gospodarki regionu w eksporcie i imporcie, jej konkurencyjność na zewnętrznym rynku. *Tabela 6* prezentuje dane dotyczące struktury towarowej eksportu i importu w l. 2008-2010.

Tabela 6. Struktura towarowa handlu zagranicznego obwodu grodzieńskiego w l. 2008-2010 (% ogółu)

Gałęzie	Eksport			Import		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Maszyny, urządzenia i środki transportu	17,0	14,0	13,3	38,6	44,5	32,9
Produkty mineralne	1,4	2,3	1,1	2,8	2,0	2,4
Metalurgia żelaza i stali, metale kolorowe, w tym wyroby z nich	2,1	1,8	1,9	11,2	8,8	11,5
Produkcja przemysłu chemicznego, w tym włókna i nici	30,8	30,6	31,2	20,7	19,0	21,8
Drewno, produkcja celulozowo-papiernicza, meble	11,1	8,0	7,1	5,7	5,2	5,8
Produkcja przemysłu lekkiego oraz surowce do jej produkcji	11,1	10,4	10,9	4,2	4,8	4,9
Produkcja przemysłu spożywczego oraz surowce do jej produkcji	22,4	30,0	31,7	14,2	13,9	18,6
Inne	4,1	2,9	2,8	2,6	1,8	2,1
RAZEM	100	100	100	100	100	100

Źródło: Opracowanie własne.

Struktura towarowa eksportu odzwierciedla istniejącą strukturę przemysłu regionalnego, w której odpowiednio przeważają przemysł spożywczy, budowa maszyn, przemysł chemiczny, przemysł lekki oraz obróbka drewna.

Wyjątkowo interesująca wydaje się analiza eksportu i importu towarów ze względu na kategorie wykorzystywania docelowego. Strukturę obrotu handlu zagranicznego z tego punktu widzenia przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7. Struktura handlu zagranicznego towarami obwodu grodzieńskiego ze względu na kategorie wykorzystywania docelowego (% ogółu)

Kategoria towarów	Eksport			Import			Obrót w handlu zagranicznym		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Inwestycyjne	4,5	4,2	4,0	16,7	20,8	20,1	11,2	12,2	11,2
Przemysłowe	59,3	54,0	52,5	63,2	56,4	67,7	60,6	55,1	59,2
Konsumpcyjne	35,5	41,5	43,0	19,3	21,9	11,6	27,6	32,1	28,7

Źródło: Obliczono wg danych Głównego Urzędu Statystycznego Obwodu Grodzieńskiego.

Analizując dane *tabeli 7*, warto zwrócić uwagę przede wszystkim na znikomy udział grupy inwestycji w eksporcie towarów. Jak wiadomo, właśnie ta grupa odzwierciedla potencjał przemysłowy kraju, regionu, podmiotów gospodarki, jego poziom techniczny i innowacyjny, konkurencyjność; jej udział wahał się w granicach 4,5-4,0%%, pozostając na poziomie lat 2004-2007, czyli prawie 2,5 raza niżej niż w RB (2009 r. – 9,4%). Z kolei wskaźnik w kraju jest dość niski, biorąc pod uwagę konieczność zwiększenia efektywności gospodarki narodowej.

Jak wynika z doświadczeń światowych, wzrost inwestycyjnej składowej w imporcie sprzyja zwiększeniu efektywności gospodarowania, obniżeniu materiałochłonności i energochłonności dochodu ogólnego dzięki odnowieniu funduszy podstawowych, wdrażaniu nowych – przede wszystkim innowacyjnych – technologii oraz osiągnięciu w końcu lepszej konkurencyjności produkcji na rynku zewnętrznym. Jak wynika z *tabeli 7*, w l. 2008-2010 udział importu inwestycyjnego w imporcie wynosił 16,7-20,1%, czyli prawie dwukrotnie więcej niż w ogóle w kraju (2009 r. – 10,1%). Co prawda, ważną rolę w tych statystykach odgrywa specyfika przygranicznego usytuowania regionu grodzieńskiego. Warto zwrócić uwagę, że, chociaż udział towarów inwestycyjnych w imporcie jest wyższy niż w kraju, jest to jednak o wiele mniej niż w Polsce, gdzie udział tej grupy towarów w imporcie w 2008 r. wyniósł 40%.

Dość niepokojącym sygnałem wskazującym na pogarszającą się sytuację w strukturze importu jest wzrost roli towarów pośrednich, który świadczy o zwiększeniu surowcowego ukierunkowania produkcji regionu, jego wysokiej materiałochłonności i energochłonności, nasilającego się uzależnienia gospodarki. Jak widać z *tabeli 7*, w 2010 r. udział towarów pośrednich w imporcie wzrósł z 56,4% do 67,7%. Zestawienie kwoty towarów pośrednich w regionie i w kraju jest na korzyść regionu. W l. 2008-2009 udział towarów pośrednich w handlu zagranicznym Białorusi wynosił odpowiednio 73,1% i 71% [4, s. 69], natomiast w regionalnym obrocie w handlu zagranicznym w l. 2008-2010, jak widać z *tabeli 7* – 60,6%, 55,1%, 59,2%. Taka ocena jednak miałaby raczej charakter formalny. Wiadomo, że podstawową przyczyną ujemnego salda handlu zagranicznego jest zależność gospodarki narodowej od importu zasobów energetycznych, lecz przedsiębiorstwa i regiony nie importują ich bezpośrednio. Kupuje je państwo, właśnie tym można wytłumaczyć na pierwszy rzut oka „niewytłumaczalną” statystykę świadczącą o tym, iż wszystkie regiony RB mają dodatnie saldo handlu zagranicznego, Mińsk natomiast – ujemne. W 2009 r. udział towarów energetycznych w imporcie kraju wyniósł 39,3%, w imporcie regionu grodzieńskiego – 0,2%, a w 2010 r. – 0,1% (wg danych Głównego Urzędu Statystycznego Obwodu Grodzieńskiego). Tak więc nie licząc towarów energetycznych, krajowa kwota importu towarów pośrednich wyniosła w 2009 r. 31,7% (71%-39,3%), regionalna natomiast – 67,5% (67,7%-0,2%).

Ocena specjalizacji koszyka eksportowego. W obrębie eksportu regionu grodzieńskiego brakuje produktów przemysłu petrochemicznego, w związku z czym koncentracja eksportu w kilku pozycjach towarowych nie jest tak oczywista, chociaż jest wysoka. Do analizy osobliwości specjalizacji koszyka eksportowego wyodrębniono 5 podstawowych grup towarów według Nomenklatury Towarowej Zagranicznej Działalności Ekonomicznej Republiki Białoruś (NT ZDzE RB) ze względu na dwie pierwsze liczby. Dane te zawiera *tabela 8*.

Tabela 8. Podstawowe grupy towarów eksportu w obwodzie grodzieńskim (w %)

2010				2009				2008			
Nr grupy	Nazwa	Udział w eksporcie	Z krajami spoza WNP	Nr grupy	Nazwa	Udział w eksporcie	Z krajami spoza WNP	Nr grupy	Nazwa	Udział w eksporcie	Z krajami spoza WNP
04	Nabiał	14,26	-	04	Nabiał	12,62	-	29	Chemikalia org.	11,93	27,03
29	Chemikalia org.	13,03	32,94	31	Nawozy	11,10	26,40	31	Nawozy	11,34	28,01
31	Nawozy	8,34	22,5	29	Chemikalia org..	9,62	21,40	04	Nabiał	11,34	0,01
02	Mięso i wyroby z mięsa	8,10	-	02	Mięso i wyroby z mięsa	8,39	-	02	Mięso i wyroby z mięsa	6,41	-
85	Maszyny i urządzenia elektr.	5,65	8,78	85	Maszyny i urządzenia elektr.	5,82	6,68	85	Maszyny i urządzenia elektr.	6,29	8,55
		49,38	64,22			47,55	54,48		Razem z wybranego	47,31	63,6
		50,62	35,78			52,45	45,52		Inne grupy	52,69	36,4
		100	100			100	100		Razem	100	100

Źródło: Obliczono wg danych Głównego Urzędu Statystycznego Obwodu Grodzieńskiego.

Analiza danych zawartych w tabeli 8 pozwala stwierdzić zwiększenie koncentracji towarów eksportu regionalnego w l. 2008-2010 do 49,38%, innymi słowy połowa koszyka eksportowego stanowią pięć grup towarowych, a eksportuje się towary 86 z 97 grup towarowych reprezentowanych w NT ZDzE RB. Porównajmy to do danych z niektórymi małymi krajami z gospodarką „otwartą”, gdzie udział 5 podstawowych grup towarowych wyniósł (w 2005 r.) w Danii – 22,87%, Holandii – 23,96%, Portugalii – 24,37%, Belgii – 29,86% [6, s. 24, 25, 29, 32].

Jeszcze w większym stopniu koncentruje się eksport do krajów spoza WNP, w 2010 r. udział grup towarowych wg kodów NT ZDzE RB 02; 04; 29; 31; 85 wyniósł ponad 64% eksportu na rynku poza WNP (tab. 8). Znamienne, że na jednego eksportera – Otwartą Spółkę Akcyjną „Grodno AZOT” – przypada 55,5% całego eksportu regionalnego do krajów WNP. W takiej sytuacji gwałtowny spadek produkcji z jakiegokolwiek powodu może doprowadzić do upadku sprzedaży eksportowej.

Wnioski o dotkniętym hipertrofią rozwoju poszczególnych branż potwierdza analiza koszyka eksportowego według pozycji towarowych NT ZDzE RB ze względu na cztery liczby (patrz tabelę 9).

Tabela 9. Podstawowe pozycje towarowe koszyka eksportowego regionu grodzieńskiego (w %)

Nr	2009		Nr	2010	
	Nazwa pozycji towarowej	Udział w eksporcie regionalnym		Nazwa pozycji towarowej	Udział w eksporcie regionalnym
3102	Nawozy azotowe	11,11	2933	Związki heterocykliczne zawierające tylko heteroatom(y) azotu	10,78
2933	Związki heterocykliczne zawierające tylko heteroatom(y) azotu	8,04	3102	Nawozy azotowe	8,34
0406	Sery białe i żółte	5,76	0406	Sery białe i żółte	6,08
6115	Rajstopy, pończochy, podkolanówki, skarpety	4,05	1701	Cukier	4,61
0402	Mleko i śmietanka, skondensowane lub z cukrem	3,86	6115	Rajstopy, pończochy, podkolanówki, skarpety	4,59
9403	Meble inne	3,83	0402	Mleko i śmietanka, skondensowane lub z cukrem	3,73
0202	Mięso bydła rogatego	3,34	9403	Meble inne	3,61
5402	Nicie kompleksowe, sztuczne	3,30	5402	Nici kompleksowe, sztuczne	3,51
1701	Cukier	3,30	5902	Materiały kordowe do opon	2,78
5902	Materiały kordowe do opon	2,66	0405	Masło śmietankowe	2,18
	Razem z wybranego	49,25			50,21

Źródło: Obliczono wg danych Głównego Urzędu Statystycznego Obwodu Grodzieńskiego.

Obwód eksportuje setki rodzajów towarów, lecz jak wynika z danych *tabeli 9*, połowa regionalnego eksportu przypada na dziesięć pozycji towarowych, w dużej części powtarzających się. Wskazaną „dziesiątkę” w zasadzie stanowi produkcja o średniej (towary przemysłu chemicznego i budowy maszyn) oraz niskiej nauko- chłonności, o niskiej wartości dodanej. Zatem produkcję przemysłu spożywczego i przemysłu chemicznego, których „udział” w koszyku eksportowym wynosi 60% (patrz *tab. 6*), cechują niższa w przemyśle regionu wartość dodana w kosztach produkcji oraz większe wydatki zasobów materialnych na jej produkcję.

Zakończenie

W wyniku badań dochodzimy do następujących wniosków i określamy podsta- wowe, priorytetowe kierunki działań w zakresie zwiększenia efektywności i zrów- noważenia sektora handlu zagranicznego w gospodarce regionu grodzieńskiego:

1. Procesy kryzysowe 1. 2009-2010 w światowym systemie finansów i gospodarki wywarły wpływ na dynamikę obrotu w handlu zagranicznym. W 2009 r. odnotowano spadek o 22%; mimo że w 2010 r. sytuacja znacznie się polepszyła, nie osiągnięto poziomu przedkryzysowego (2008 r.). Udział regionu w handlu zagranicznym kraju nie odpowiada istniejącemu poten- cjałowi. Tempo wzrostu eksportu jest niższe od tempa wzrostu produkcji przemysłowej, współczynnik korelacji charakteryzujący stosunki wzajemne między tymi wskaźnikami jest niższy od 1 i ujawnia tendencję do dalszego obniżania się.
2. Wskaźnik eksportu na głowę mieszkańca nadal jest niski i znacznie odbiega od niektórych byłych republik ZSRR i państw członkowskich RWPG, któ- rym właściwe były identyczna struktura gospodarki narodowej, jej organiza- cja i zarządzanie: w porównaniu do Czech jest mniejszy 9,4 raza, Słowacji – 8,7, Węgier – 6,8, Estonii – 5,9, Litwy – 5, Łotwy i Polski – 2,9, Bułgarii – 2 razy.
3. Nacisk kładzie się na handel z krajami WNP (47% obrotu, 63% eksportu). Dominującym partnerem jest Rosja. W 2010 r. udział Rosji w handlu za- granicznym wyniósł 81,9%, w eksporcie – 84,7%. Podobna sytuacja, na- szym zdaniem, wzbudza pewne obawy, ponieważ pogorszenie sytuacji eko- nomicznej w tym kraju może spowodować upadek eksportu regionalnego. Na rynku rosyjskim jest realizowane prawie 100% eksportowanej przez re- gion wołowiny, wieprzowiny, drobiu, jaj, mleka, śmietanki, twarogu i serów, masła; ponad 90% obuwia, farb i lakierów, wyrobów z żelaza i stali.
4. Niewystarczające zdywersyfikowanie handlu zagranicznego pod względem geograficznym negatywnie wpływało na stosunki regionu z krajami UE-27, ich udział obniżył się do 34%, współczynnik równowagi (niewysoki w okre-

się przedkryzysowym) spadł do 0,37. Udział Niemiec, Polski, Litwy, Włoch i Holandii wynosi 78% w obrocie w handlu zagranicznym z krajami UE-27 i 27-30% w ogóle w regionie.

5. Pewną rekompensatą strat w okresie przedkryzysowym stało się zwiększenie udziału krajów nienależących ani do WNP, ani do UE-27, z 15,6% do 18,9%, w eksporcie – z 18,1% do 20,1%. Jednak w tej grupie poziom dywersyfikacji nie odpowiada realnym możliwościom. Na takie kraje jak Chiny, Brazylia, Indie, Argentyna i USA przypada 81,9% obrotu w handlu i 88,6% eksportu do tych krajów.
6. Branżowa struktura handlu zagranicznego odzwierciedla ukształtowaną strukturę przemysłu regionalnego. Równocześnie zaznaczmy, że stopień obecności podstawowych gałęzi przemysłu na rynku zewnętrznym jest wyższy od ich udziału w gospodarce regionu.
7. Chronicznie niski pozostaje poziom grupy inwestycyjnej w eksporcie towarów, ponadto w okresie kryzysu spadł on z 4,5% do 4%. Bardziej racjonalnie z tego punktu widzenia wygląda struktura importu, zwłaszcza z krajów spoza WNP. W l. 2008-2010 ustaliła się dodatnia tendencja do zwiększenia importu towarów konsumpcyjnych i inwestycyjnych z 16,7% do 20,1% oraz z 63,2% do 67,7%, przy czym import towarów konsumpcyjnych zmniejszył się dwukrotnie.
8. Eksport regionalny cechuje wysoki stopień specjalizacji i koncentracji koszyka eksportowego oraz zmniejszenie zdywersyfikowania przez redukcję zakresu i nomenklatury towarów eksportowanych i zwiększenia poszczególnych rodzajów towarów w ogóle ich dostaw na rynki zewnętrzne. W regionie grodzieńskim są to organiczne związki chemiczne, nawozy, produkcja mleczna i produkcja mięsna. Taka sytuacja świadczy o zwiększonym narażeniu eksportu i zależności od zmian zachodzących na rynku światowym.
9. W koszyku eksportowym powinna być naukochłonna produkcja z różnych branż gospodarki, o wysokiej wartości dodanej. Rozwiązanie tego zadania jest niemożliwe w tymczasowym programie, jest ono uzależnione od stosowania kardynalnych środków skierowanych na zwiększenie naukochłonności regionalnego sektora gospodarki, tworzeniem infrastruktury innowacji, wspieraniem działalności innowacyjnej, transferem technologii, przyciąganiem inwestycji zagranicznych do naukochłonnych i wysokotechnologicznych sektorów gospodarki.

GRODNO REGION IN INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS

In general, analysis of international economic relations concern interstate relations or discuss relationships of other subjects (usually corporations) in terms of state. The paper discusses international economic relations of the Grodno Region, presenting subjective (economic partners), objective (goods and services) and structural aspects (statistics). Effects of the 2009 and 2010 global financial and economic crisis on the growth of the Grodno Region's external trade circuit is commented on. A change in the direction of international economic expansion to and from the Grodno Region (the dominance of Russia, the EU weakening and the activation of other directions) is noticed. Attention is paid to the growth of consumption and to a natural reaction of the market, i.e. the increase in the supply of consumer goods' export. The beginnings of regional export specialization is noted. In the conclusion the necessity for innovation and a knowledge based economy is underlined.

Keywords:

Belarus, Grodno Region, transboundary cooperation, internationalization of regions

DYPLOMACJA CZY DELEGACJA SAMORZĄDOWA ZA GRANICĄ? CHARAKTER ZAGRANICZNYCH BIUR POLSKICH WOJEWÓDZTW

Od kilkudziesięciu lat obserwuje się znaczący wzrost aktywności samorządów na arenie międzynarodowej.¹⁸⁷ Proces ten z jednej strony jest oznaką postępującej decentralizacji władzy państwowej, z drugiej zaś wynika z naturalnej potrzeby budowania przez samorządy relacji międzynarodowych.¹⁸⁸ Jednym z przejawów aktywności międzynarodowej samorządów jest ustanawianie zagranicznych biur w Brukseli. W chwili obecnej każde z szesnastu polskich województw posiada swoje przedstawicielstwo w stolicy Unii Europejskiej. Powstaje, zatem pytanie, jaki jest status owych przedstawicielstw? Czy zagraniczne biura polskich województw można nazwać dyplomacją, czy też należy je traktować jako delegację samorządową?

Podstawy prawne współpracy zagranicznej województw

Podstawy prawne współpracy zagranicznej województw określa art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że: „*Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw*”.¹⁸⁹ Powyższy przepis odpowiada założeniom Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego,¹⁹⁰ którą Polska ratyfikowała w 1993 r. Artykuł 10 Karty stanowi m.in., że prawo do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia wspólnot lokalnych musi być uznane w każdym państwie, oraz że wspólnoty

* Doktorantka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

187 M. Besso, Zdolność prowadzenia dialogu i działań międzynarodowych przez władze lokalne i regionalne, [w:] Regiony. Gminy Europy, Biuletyn informacyjny Komitetu Regionów nr 75, grudzień 2011/styczeń 2012, s. 2.

188 K. Szmigiel, Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe polskich województw, Warszawa 2009, s. 43.

189 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, art. 72.

190 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, art. 10.

lokalne mogą współpracować ze wspólnotami innych państw na warunkach określonych przez prawo.

W szczególowy sposób kwestie związane ze współpracą zagraniczną województw reguluje Ustawa o samorządzie województwa. Zgodnie z jej brzmieniem sejmik województwa, za zgodą Ministra Spraw Zagranicznych oraz bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku, podejmuje uchwałę w sprawie *Priorytetów współpracy zagranicznej województwa*, która określa m.in.: główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia, co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.¹⁹¹ Jako jeden z głównych celów zawartych w tym akcie prawa miejscowego samorządu wskazują funkcjonowanie zagranicznych biur województw w Brukseli.¹⁹²

Warto dodać, że ustawa o samorządzie województwa w zakresie podejmowania współpracy zagranicznej przez województwa odsyła do odrębnych przepisów, czyli Ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.¹⁹³

Pojęcie i istota dyplomacji

Termin „dyplomacja” ma charakter wieloznaczny i umowny. W wąskim ujęciu jest oficjalną i urzędową działalnością państwa w stosunkach międzynarodowych, prowadzoną za pośrednictwem swoich stałych i tymczasowych organów, której celem jest realizacja polityki zagranicznej w drodze prowadzenia rokowań i zawierania umów międzynarodowych.¹⁹⁴

Szerzej pojęcie to opisuje polski dyplomata J. Sutor. Według niego, dyplomacja oznacza oficjalną działalność organów państwa, które posiadają kompetencje w dziedzinie stosunków międzynarodowych, realizującą cele i zadania polityki zagranicznej państwa w zakresie prowadzenia dwustronnych i wielostronnych stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Mówiąc o organach autor ma na myśli organy wewnętrzne, czyli głowę państwa, premiera, ministra spraw zagranicznych oraz osoby zatrudnione w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, a także organy zewnętrzne, tj. przedstawiciele dyplomatycznych państwa za granicą, osoby zatrudnione w przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, którzy mają odpowiednie kompetencje oraz kwalifikacje zawodowe.¹⁹⁵

191 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1590 z późn. zm.

192 Załącznik nr 1 do Uchwały nr XXXVII/480/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 kwietnia 2006 r. w sprawie „Priorytetów Współpracy Zagranicznej Województwa Podlaskiego”, tryb dostępu: http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne1/uchwaly_sej/uchw_ sejmiku_od_2002_do_2007/rok_2006_s/IV_2006_s/XXXVII_480_.htm, dnia 05.12.2012 r.

193 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2011, s. 440.

194 W. Góralczyk, S. Sawicki, Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Warszawa 2010, s. 267.

195 J. Sutor, Leksykon dyplomacji, Warszawa 2005, s. 85.

Pod terminem dyplomacji kryje się również wszystko to, co nazywane jest „sztuką dyplomacji”, czyli zagadnienia związane m.in. z regulowaniem i utrzymywaniem stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, pokojowe załatwianie sporów, prowadzenie rokowań, umiejętność posługiwania się przypisanymi dla zawodu dyplomaty formami, metodami i środkami niezbędnymi do realizacji polityki zagranicznej państwa.¹⁹⁶

Jak wskazują powyższe definicje, dyplomacja jest działalnością realizowaną przez odpowiednie, państwowe organy dyplomatyczne (wewnętrzne i zewnętrzne), które w sposób bezpośredni reprezentują kraj i jego interesy na arenie międzynarodowej. Wstępna analiza powyższego pojęcia pozwala stwierdzić, że zagraniczne biura polskich województw nie mieszczą się w kategorii organów zajmujących się działalnością dyplomatyczną państwa, ponieważ nie są organami państwowymi tylko jednostkami reprezentującymi interesy województwa przy instytucjach unijnych.

Powyższy wniosek nie przesądza jednak tego, że zagraniczne biura polskich województw nie prowadzą działalności dyplomatycznej. Dowodem na to jest fakt, że polityka zagraniczna nie jest już tylko domeną państw, ale staje się również polem aktywności organów lokalnych (Komitet Regionów w Unii Europejskiej, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy). Szerzej na badany problem pomoże spojrzeć analiza porównawcza zagranicznych biur polskich województw z misjami dyplomatycznymi i misjami specjalnymi (dyplomacją *ad hoc*).

Analiza porównawcza zagranicznych biur polskich województw z misjami dyplomatycznymi i misjami specjalnymi (dyplomacją *ad hoc*)

Misja dyplomatyczna (ambasada) jest specyficznym, stałym i oficjalnym organem państwa wysyłającego w państwie przyjmującym, który pełni funkcje dyplomatyczne zwłaszcza w zakresie ochrony interesów państwa i jego obywateli.¹⁹⁷ Z kolei misja specjalna oznacza misję czasową reprezentującą państwo, wysłaną przez jedno państwo na terytorium drugiego państwa za jego zgodą w celu wspólnego rozwiązania określonych spraw lub zrealizowania określonego zadania.¹⁹⁸ Oba rodzaje misji działają na podstawie określonych norm prawa dyplomatycznego, międzynarodowego i krajowego m.in. Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r.,¹⁹⁹ Konwencji wiedeńskiej o misjach specjalnych z 1969 r., norm zwyczajowych oraz Ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej.²⁰⁰

196 J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012, s. 36.

197 *Ibidem*, s. 75.

198 Dz.U. z 1985 r. Nr 48, poz. 245, art. 1.

199 Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, art. 37.

200 W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 267-268.

Do otworzenia misji dyplomatycznej i misji specjalnej wymagana jest zgoda zainteresowanych stron w postaci porozumienia między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym, które się wzajemnie uznają.²⁰¹ Przy czym warunek uznania nie odnosi się do misji specjalnych, gdyż mogą być one wysyłane również do państwa, które oficjalnie nie uznało państwa wysyłającego.²⁰²

Tymczasem zagraniczne biura polskich województw są najczęściej jednostkami budżetowymi samorządu województwa funkcjonującymi na podstawie statutów oraz regulaminów organizacyjnych. Nie istnieją odrębne przepisy prawne w prawie krajowym i międzynarodowym, które regulują ich powstanie i działalność jak to ma miejsce w przypadku funkcjonowania ambasad i misji specjalnych. Ponadto nie posiadają one również żadnego specjalnego statusu prawnego, a do ich utworzenia nie są wymagane zezwolenia ze strony państwa, w którym mają swoją siedzibę.²⁰³

Biuro powoływane jest na podstawie uchwały sejmiku województwa.²⁰⁴ Następnie władze województwa za pośrednictwem wojewody przedkładają uchwałę wraz z wszelkimi wymaganymi dokumentami Ministrowi Spraw Zagranicznych, prosząc o wydanie opinii w sprawie. Po uzyskaniu zgody MSZ następuje rejestracja biura przez władze regionu Bruxelles Capitale oraz legalizacja pobytu w Belgii osób, które są w nim zatrudnione. Po dokonaniu powyższych czynności biuro może rozpocząć swoją działalność.²⁰⁵

Tworzenie i funkcjonowanie biur odbywa się na zasadzie swobody przepływu usług i pracowników w Unii Europejskiej. Podlegają one bezpośrednio zarządom województw, a zwierzchnikami służbowymi dyrektorów biur są marszałkowie województw. W kwestiach proceduralno-organizacyjnych działania biur koordynowane są przez wydziały urzędów marszałkowskich zajmujące się współpracą zagraniczną,²⁰⁶ czyli inaczej niż w przypadku misji, które podlegają Ministerstwu Spraw Zagranicznych państwa wysyłającego.²⁰⁷

Wewnętrzna struktura ambasad w znacznej mierze uzależniona jest od woli i potrzeb danego państwa. Z reguły strukturę organizacyjną ambasady tworzą szef

201 J. Sutor, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 75.

202 *Ibidem*, s. 350.

203 Witryna internetowa biura regionalnego Województwa Śląskiego w Brukseli, tryb dostępu: http://brws.silesiaregion.pl/index.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1087383832&art=1188809688&id_menu=67, dnia 12.12.2012 r. oraz I. Gumola, *Województwa w Brukseli, czyli z ręką na pulsie*, dnia 15.09.2004 r.

204 Uchwała nr XXII/241/04 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 15 listopada 2004 roku w sprawie inicjatywy powołania biura regionalnego Województwa Podlaskiego w Brukseli, tryb dostępu: http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne1/uchwaly_sej/uchw_sejmiku_od_2002_do_2007/rok_2004_s/XI_04_2/XXII_241_04.htm, dnia 05.12.2012 r.

205 Biura regionalne w Brukseli, tryb dostępu: http://www.pomorskie.eu/res/wizytowka/wspolpraca_miedzynarodowa/biura_regionalne.doc, dnia 15.12.2012 r.

206 Witryna internetowa biura regionalnego Województwa Śląskiego w Brukseli, tryb dostępu: http://brws.silesiaregion.pl/index.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1087383832&art=1188809688&id_menu=67, dnia 12.12.2012 r. oraz I. Gumola, *Województwa w Brukseli, czyli z ręką na pulsie*, tryb dostępu: http://zwrp.pl/pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=109 dnia 15.09.2004 r.

207 J. Sutor, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 77.

misji i jego sekretariat oraz następujące wydziały: polityczny, wojskowy, ekonomiczny, konsularny, ds. kultury, ds. nauki i technologii, prasowy, administracyjny oraz łączności. Personel misji dyplomatycznej również wykazuje się specyficznym podziałem organizacyjnym, gdyż składa się z: szefa misji dyplomatycznej, członków personelu dyplomatycznego, personelu administracyjnego i technicznego oraz personelu służby. Dobór kadr na powyższe stanowiska odbywa się na podstawie ściśle ustalonych kryteriów określonych przepisami prawa.²⁰⁸ Jak wskazuje praktyka międzynarodowa skład misji specjalnych jest zróżnicowany z uwagi na cel misji. Ten rodzaj misji może być powierzony nawet jednej osobie. Skład misji tworzą szef misji specjalnej oraz personel misji specjalnej, który z kolei dzieli się na personel administracyjny i techniczny oraz personel służby.²⁰⁹

Członkowie personelu dyplomatycznego, ze względu na powierzone im zadania i funkcje, korzystają z przywilejów i immunitetów, których celem jest ułatwienie wykonywania zleconych obowiązków w poczuciu bezpieczeństwa osobistego.²¹⁰ Z pełnych przywilejów i immunitetów korzysta szef misji, personel dyplomatyczny i członkowie ich rodzin, którzy pozostają z nimi we wspólnocie domowej, o ile nie są obywatelami państwa przyjmującego. Podobnie sytuacja odnosi się do personelu administracyjnego i technicznego oraz członków ich rodzin, którzy pozostają z nimi we wspólnocie domowej, o ile nie są obywatelami państwa przyjmującego lub nie mają stałego miejsca zamieszkania (wyjątek stanowi immunitet od jurysdykcji cywilnej i administracyjnej, gdyż nie ma zastosowania do czynności dokonanych poza pełnieniem obowiązków). Personel służby niebędący obywatelami państwa przyjmującego lub niemający stałego miejsca zamieszkania – korzysta z przywilejów i immunitetów tylko w zakresie swoich funkcji.²¹¹ W przypadku misji specjalnych kwestia przywilejów i immunitetów przedstawia się bardzo podobnie.

Zagraniczne biura województw nie mają tak rozbudowanej struktury organizacyjnej jak misje dyplomatyczne i misje *ad hoc*. Zazwyczaj zatrudniają od jednego do kilkunastu pracowników, którzy pochodzą z instytucji macierzystej danego regionu. Są to urzędnicy, specjaliści w dziedzinach m.in. prawa, ekonomii, lingwistyki, nauk społecznych czy rolnictwa.²¹² Muszą oni posiadać odpowiednie kwalifikacje i umiejętności językowe jednak obowiązek ten nie wynika z przepisów prawa. Ponadto pracownikom biur nie przysługują przywileje i immunitety, z których korzystają członkowie personelu misji dyplomatycznej i misji specjalnej.

Omawiając powyższe kwestie, warto również wspomnieć o tym, że pomieszczenia, dokumenty, archiwa i poczta dyplomatyczna misji korzystają ze specjalnego statusu ochrony – są nietykalne. Funkcjonariusze państwa przyjmującego nie mogą

208 *Ibidem*, s. 75-77.

209 *Ibidem*, s. 352.

210 *Ibidem*, s. 75-77.

211 Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, art. 37.

212 M.L. Löper, Biura przedstawicielskie regionów europejskich w Brukseli, „Studia Europejskie” 2000, nr 1, s. 53-62.

wkraczać do budynków misji (również w sytuacjach ekstremalnych), chyba że uzyskają na to zgodę szefa misji. Państwo przyjmujące jest zobowiązane do podjęcia wszelkich stosownych działań mających na celu ochronę pomieszczeń misji przed wtargnięciem lub szkodą oraz zapobieżenia zakłócaniu spokoju misji lub uchybieniu jej godności. Urządzenia i inne przedmioty, które znajdują się w misji oraz środki transportu misji nie podlegają rewizji, rekwizycji, zajęciu czy egzekucji.²¹³

Zagraniczne biura województw nawet w najmniejszym stopniu nie korzystają z tego typu ochrony. Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że biura w wyżej prezentowanych kwestiach nie wykazują podobieństw ani z misjami dyplomatycznymi, ani z misjami specjalnymi.

Misje dyplomatyczne zgodnie z Konwencją Wiedeńską o Stosunkach Dyplomatycznych z 1961 r. pełnią pięć zasadniczych funkcji: reprezentacyjną, ochronną, negocjacyjną, informacyjną i promocyjną. Analizując funkcje, jakie pełnią zagraniczne biura polskich województw w Brukseli, można stwierdzić, że pomiędzy obiema kategoriami podmiotów w zakresie niektórych funkcji zachodzi istotne podobieństwo (tabela 1). Biura, podobnie jak misje, pełnią funkcję reprezentacyjną, informacyjną oraz promocyjną poza granicami kraju. Różnica jednak polega na tym, że funkcje te odnoszą się do regionów, a nie do całego państwa.

Natomiast, jeśli chodzi o zadania i funkcje misji specjalnych, to określa się je w drodze porozumienia zainteresowanych stron.²¹⁴ Są one różne i mogą obejmować wszelkie sprawy, którymi interesują się państwa, dlatego trudno je *de facto* porównać z funkcjami biur. Można jednak pokusić się o stwierdzenie, że gdyby samorzady posiadały większe kompetencje w zakresie współpracy zagranicznej, to biura mogłyby być uznawane za misje *ad hoc* samorządów województw w zakresie ich reprezentacji i promocji poza granicami państwa.

213 Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, art. 22.

214 *Op. cit.*, art. 3.

Tabela 1. Funkcje zagranicznych biur polskich województw a funkcje misji dyplomatycznych

Rodzaj funkcji	Zagraniczne biura polskich województw	Misje dyplomatyczne
Funkcja reprezentacyjna	<ul style="list-style-type: none"> - Reprezentowanie interesów i problemów województwa a także opinie w zakresie określonych polityk na forum Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego; - Wspieranie przedstawicieli regionalnych w Komitecie Regionów; - Wspieranie budowy sieci regionów i współpracy pomiędzy nimi; - Wspieranie w zakresie pozyskiwania środków finansowych z Programów Sektorowych UE; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym;
Funkcja ochronna	-----	<ul style="list-style-type: none"> - Ochrona w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego i jego obywateli w granicach ustalonych przez prawo międzynarodowe;
Funkcja negocjacyjna	-----	<ul style="list-style-type: none"> - Prowadzenie rokowań z rządem państwa przyjmującego;
Funkcja informacyjna	<ul style="list-style-type: none"> - Wyszukiwanie i przekazywanie informacji samorządowi województwa o nowych regulacjach prawnych UE, programach wspólnotowych, przetargach, koncepcjach w zakresie polityki regionalnej; - Udzielanie odpowiedzi na pytania obywateli; spotkania informacyjne z gośćmi z regionu; - Prowadzenie punktu kontaktowego w celu pozyskiwania informacji, poszukiwania i doboru partnerów z innych regionów; 	<ul style="list-style-type: none"> - Zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami panującymi w państwie przyjmującym i z rozwojem zachodzących w nim wydarzeń oraz zdawanie z tego sprawozdań rządowi państwa wysyłającego;
Funkcja promocyjno-organizacyjna	<ul style="list-style-type: none"> - Kreowanie pozytywnego wizerunku dotyczącego potencjału gospodarczego i turystycznego województwa; - Organizowanie przedsięwzięć informacyjnych i kulturalnych, staży oraz misji gospodarczych; - Przygotowanie wizyt przedstawicieli politycznych, a także ekspertów władzy lokalnej;* 	<ul style="list-style-type: none"> - Popieranie rozwoju przyjaznych stosunków pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz rozwijanie pomiędzy nimi stosunków gospodarczych kulturalnych i naukowych;**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. L. Löper, Biura przedstawicielskie regionów europejskich w Brukseli, Biuro Regionalne Województwa Podlaskiego w Brukseli oraz Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych.

Zasadniczą przesłanką przemawiającą za tym, że zagraniczne biura polskich województw nie posiadają statusu organów dyplomatycznych jest fakt, że pol-

* M.L. Löper, Biura przedstawicielskie regionów europejskich w Brukseli, „Studia Europejskie” 2000, nr 1, s. 53-62 oraz witryna internetowa: Biuro Regionalne Województwa Podlaskiego w Brukseli, tryb dostępu: <http://www.podlaskie.eu/biuro-w-brukseli>, dnia 12.12.2012 r.

** Konwencja wiedeńska..., *op. cit.*, art. 3.

skim jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje *ius legationis*. Prawo legacji oznacza uprawnienie podmiotu prawa międzynarodowego do utrzymywania (za obopólną zgodą stron) stosunków dyplomatycznych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Gdy podmiot prawa międzynarodowego wysyła swojego przedstawiciela dyplomatycznego, mamy wówczas do czynienia z czynnym prawem legacji (*ius legationis activum*). Natomiast gdy przyjmuje przedstawiciela dyplomatycznego innego podmiotu prawa międzynarodowego, mówimy o biernym prawie legacji (*ius legationis passivum*).²¹⁵ Czynne jak i bierne prawo legacji są jednymi z podstawowych atrybutów suwerenności państwowej. Polska jest krajem unitarnym, oznacza to, że na arenie międzynarodowej występuje jako jednolity i pojedynczy podmiot reprezentowany przez jeden centralny rząd, który w imieniu całego państwa nabywa uprawnienia i zaciąga zobowiązania. Owszem, coraz częściej w wyniku decentralizacji władzy uczestnikami zdarzeń na arenie międzynarodowej stają się polskie samorządy. Państwo zrzeka się na ich rzecz części swoich uprawnień i tym samym stwarza im możliwość wchodzenia w relacje z podmiotami spoza terytorium danego państwa. Jednak nie można uznać samorządu za niezależnego uczestnika stosunków międzynarodowych, gdyż nie posiada on stosownych atrybutów uczestnictwa w tych stosunkach, tj.: zdolności do samodzielnego działania w skali międzynarodowej, zdolności do wywierania wpływu na stosunki międzynarodowe oraz określonego stopnia zorganizowania.²¹⁶

Podsumowanie

Wydaje się, że aktualnie zagraniczne biura polskich województw nie posiadają statusu dyplomatycznego. Należałoby raczej stwierdzić, że są to delegatury – przedstawicielstwa działające z ramienia władz samorządowych, które reprezentują i promują region poza granicami kraju. Ich działalność może stanowić jedynie „uzupełnienie oficjalnych kontaktów dyplomatycznych państwowej służby dyplomatycznej”.²¹⁷ Osiągnięcie przez biura zagraniczne polskich województw statusu „dyplomacji” z praktycznego punktu widzenia nie jest konieczne, gdyż nie ma potrzeby tworzenia podmiotów na kształt misji dyplomatycznych na poziomie samorządów. Jednak ze względu na zakres pełnionych funkcji, który jest bardzo zbliżony do funkcji misji dyplomatycznych, powinny pretendować do posiadania statusu „paradyplomacji”, czyli podmiotów zmierzających do prowadzenia częściowo samodzielnej polityki zagranicznej.²¹⁸ W tym celu należałoby wprowadzić szereg uregulowań prawnych zwiększających kompetencje samorządów w kontaktach zagranicznych oraz wzmocnić ich współpracę z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

215 J. Sutor, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 98.

216 K. Szmigiel, *Regionalne...*, *op. cit.*, s. 45.

217 B. Dobrzańska, M. Sitek, *Mini leksykon dyplomatyczny*, Józefów 2011, s. 20.

218 K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 129.

DIPLOMACY OR DELEGATION OF LOCAL GOVERNMENTS ABROAD. CHARACTERISTIC OF FOREIGN OFFICES OF POLISH VOIVODESHIPS

For several decades there has been a significant increase in international activity of local governments. One of its manifestations consists of the possibility to establish Brussels offices by regional and local governments. At the moment, each of the sixteen Polish voivodeships has an office in the capital of the European Union. Thus, the question arises: do the entities enjoy diplomatic status? The Paper presents the legal basis for international cooperation of voivodeships, the concept of diplomacy and the right of legation. The Author also provides a comparative analysis of the Brussels offices of Polish voivodeships with diplomatic missions and special missions (the *ad hoc* diplomacy). The categories of entities are compared in terms of their legal status, organization, staff, as well as their functions.

Keywords:

Diplomacy, legation law, local government, international cooperation

*Mgr Marta Perkowska**
*Mgr Iwona Lewkowicz***

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA POLSKICH REGIONÓW W ZAKRESIE OCHRONY ZDROWIA

Współczesny świat cechują niezwykle zróżnicowane warunki życia jego mieszkańców. Nadal stosunkowo wiele jest miejsc, gdzie głód, brak wody, choroby, czy wojna (na ogół traktowane jako bieżący kryzys) tworzą codzienność. W takich warunkach „polityka społeczna jako działalność nabiera charakteru globalnego i rozkłada się na wiele zadań, realizowanych przez wyspecjalizowane organizacje krajowe i międzynarodowe. Jak zwykle w polityce społecznej realizowane są równoległe różne cele: asekuruje się od ryzyka socjalnego, wyrównuje się szanse życiowe, zabezpiecza się prawa socjalne, zaspokaja istotne potrzeby, przekształca strukturę społeczną w taką, która będzie bardziej odporna na kryzys i niespodziewane wydarzenia”.²¹⁹ Pionierem badań nad ochroną zdrowia człowieka był Peter Townsend, który w swoich pracach stale przypominał o prawach człowieka, stawiając je przed gospodarką. Jego dzieła na temat problemu ubóstwa dotąd są przywoływane w naukowych opracowaniach tej problematyki.²²⁰

Ochrona zdrowia jako kluczowy segment polityki społecznej

Zdrowie jest uznawane przez ludzi za najcenniejszą wartość²²¹ i najistotniejszy warunek istnienia ludzkości. Nic dziwnego, że największe obawy związane są z jego ewentualną utratą. Już u zarania swej działalności WHO (World Health Organisation) uznała, że zdrowie jest stanem zupełnej pomyślności fizycznej, psychicznej i społecznej, a nie jedynie brakiem choroby lub ułomności.²²² Przyjmuje się również,

* Asystent w Katedrze Polityki Społecznej Wydziału Pedagogiki i Psychologii UwB.

** Zastępca Dyrektora Przedszkola z oddziałami integracyjnymi im. Jana Pawła II w Supraślu.

219 J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2011, s. 139.

220 P. Townsend, *The Concept of Poverty*, London 1970; P. Townsend, D. Gordon (ed.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Bristol 2002, cyt. za: J. Auleytner, *Polityka społeczna... op. cit.*, s. 141.

221 Por.: *Diagnoza społeczna 2003. Warunki życia i jakości życia Polaków*, pod red. J. Czapińskiego, T. Panka, Warszawa 2003.

222 Za: P. Krasucki, *Optymalizacja systemu ochrony zdrowia. Koszty i korzyści*, Warszawa 2005, s. 9.

że „systemy zdrowotne obejmują (...) wszystkie organizacje, instytucje i zasoby, które są przeznaczone na działania zdrowotne”.²²³ W związku z tym nadrzędnym celem systemowej ochrony zdrowia jest bezpieczeństwo zdrowotne państwa skorelowane z oczekiwaniami, co do stanu zdrowia społeczeństwa. Wskazuje się, że ochrona zdrowia powinna w idealnym ujęciu być: kompletna (właściwie przygotowana do pełnienia swojej misji), powszechna (obejmująca jak największą liczbę obywateli), dostępna (rozbudowana stosownie do liczby i rozmieszczenia obywateli), dostosowana kosztowo (w stosunku do kosztów utrzymania gospodarstw domowych), zorganizowana i wyposażona adekwatnie do potrzeb ludności.²²⁴

Dlatego do głównych celów polityki ochrony zdrowia należą: wydłużenie życia i eliminowanie przedwczesnych zgonów, profilaktyka i wczesne wykrywanie chorób, wzmacnianie odporności na choroby, minimalizowanie dyskomfortu i nieśprawności, wzmacnianie potencjału zdrowotnego i odpowiednio profesjonalnej opieki medycznej dla wszystkich potrzebujących.²²⁵

W polityce społecznej bierze się pod uwagę czynniki ekonomiczne i społeczne wpływające na stan zdrowia jednostek, np.: miejsce zamieszkania, stan ochrony środowiska, warunki mieszkaniowe, poziom i styl życia, sposób odżywiania, higiena osobista, miejsce pracy, infrastruktura ochrony zdrowia, a także czynniki genetyczne. To wyjaśnia, dlaczego realizacja polityki ochrony zdrowia uwarunkowana jest wieloma wymiarami: politycznym (optyka widzenia problemów sfery ochrony zdrowia oraz sposobów ich rozwiązywania przez poszczególne ugrupowania polityczne), ekonomicznym (stan gospodarki i poziom życia obywateli) i demograficznym (struktura ludności oraz trendy jej rozwoju).²²⁶

W państwach wysoko rozwiniętych ochrona zdrowia ma status dobra publicznego. Konsekwencją tego stało się przyjęcie zasady solidaryzmu i współodpowiedzialności wszystkich za finansowanie wydatków na zdrowie tak, aby dosłownie wszyscy mogli skorzystać z pomocy medycznej. Ochrona zdrowia jest jednym z podstawowych zadań współczesnych państw, a zagadnienia jej dotyczące są przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych. Podstawowe zasady, na jakich opiera się polityka zdrowotna państw europejskich, to efektywność i solidaryzm. Efektywność w realizacji celów zdrowotnych polega na uzyskaniu jak najbardziej satysfakcjonującego efektu zdrowotnego, bez nadmiernego wzrostu wydatków w systemie i dotyczy kryteriów medycznych i ekonomicznych. Solidaryzm to współuczestniczenie w systemie różnych jednostek polegające na partycypacji w kosztach systemu (na rzecz zapewnienia – często zwiększonych – potrzeb lu-

223 Za: C. Włodarczyk, *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Kraków 2003, s. 12.

224 Por.: A. Frąckiewicz-Wronka, *Polityka ochrony zdrowia*, [w:] *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, pod red. L. Frąckiewicz, Katowice 1994.

225 C. Włodarczyk, S. Paździoch, *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, Kraków 2001, s. 33.

226 T. Szumilewicz, *System zabezpieczenia społecznego w zarządzaniu zdrowiem*, [w:] *Zdrowie i jego ochrona. Między teorią a praktyką*, pod red. V. Korporowicz, Warszawa 2004, s. 59.

dzi uboższych, starszych, przewlekle chorych – w finansowaniu uczestniczy reszta społeczeństwa).

W krajach o wysokim dochodzie narodowym gros środków przeznaczonych na ochronę zdrowia pochodzi ze źródeł publicznych. Wydatki na zdrowie w grupie państw OECD wahają się w granicach 6-15% PKB. Najwięcej w świecie na ochronę zdrowia przeznaczają Stany Zjednoczone (ponad 15% PKB), a wśród państw europejskich do rekordzistów należą Austria, Belgia, Francja, Niemcy i Szwajcaria (ponad 10% PKB). Na tym tle skromnie przedstawia się sytuacja Polski, gdzie przeznaczają się na ten cel tylko nieco ponad 6% PKB.²²⁷

Polskie doświadczenia drugiej połowy XX w., które ukształtowały sferę polityki społeczno-gospodarczej, w tym zdrowotnej, spowodowały jednocześnie opóźnienia cywilizacyjne Polski w stosunku do innych aktualnych członków Unii Europejskiej. Dobrą stroną takiego obrotu sprawy jest możliwość korzystania z dorobku i doświadczeń innych państw. W latach 80. i na początku transformacji pojawiły się różne koncepcje reformowania sektora ochrony zdrowia oscylujące wokół rozwiązań ubezpieczeniowych lub państwowej służby zdrowia. Przyjęte od 1 stycznia 1999 r. rozwiązania w polskiej ochronie zdrowia miały być zgodne z treścią art. 68 Konstytucji RP nakładającego na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.²²⁸

Generalnie reforma systemu ochrony zdrowia oparta została na zasadzie rozdziału płatnika i wykonawcy świadczeń, gdzie rolę tego pierwszego objęły kasy chorych (16 województw i jedna branżowa m.in. dla żołnierzy zawodowych, policjantów i ich rodzin). Płatnikiem odpowiedzialnym za świadczenia wyspecjalistyczne pozostał budżet państwa, natomiast wykonawcami świadczeń zostały podmioty, które zawarły kontrakt z kasą chorych, tzw. świadczeniodawcy. Właścicielami mienia większości świadczeniodawców zostały samorządy terytorialne lub organy centralnej administracji rządowej (szpitale specjalistyczne). Ostatecznie kasy chorych zostały zastąpione przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) – jeden z największych funduszy celowych i składowych, który ma wspomagać politykę społeczną państwa. W strukturze centrali Funduszu działają:

- Departament Świadczeń Opieki Zdrowotnej,
- Departament Gospodarki Lekami,
- Departament Spraw Świadczeniobiorców,

227 M. Kubiak, *Polityka ochrony zdrowia*, [w:] *Wprowadzenie do polityki społecznej*, pod red. R. Gabryszak, D. Magierka, Warszawa 2009, s. 144.

228 Art. 68 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne, zapewniając równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej – obowiązane są do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Por.: U. Drozdowska, S. Sikorski, *Kształtowanie się systemu opieki zdrowotnej w Polsce po przemianach ustrojowych 1989 r.*, [w:] *Uwarunkowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce*, pod red. T. Mróz, Białystok 2012, s. 63 i n.

– Departament do Spraw Służb Mundurowych.²²⁹

Budżet Narodowego Funduszu Zdrowia z roku na rok rośnie. O ile w 2004 roku przychody wynosiły 31743,6 mln zł, to w 2007 roku już 43425,8 mln zł.²³⁰ Z kolei w roku 2012 całkowity budżet na refundację wynosił aż 10445819 mln zł.²³¹ Popyt na usługi zdrowotne rośnie bardzo szybko wskutek rozwoju świadomości i kultury zdrowotnej, oferty nowych i obiecujących technologii medycznych oraz starzenia się społeczeństw. Wymogiem współczesności staje się zatem podniesienie skuteczności medycznej, jak i efektywności kosztowej systemów ochrony zdrowia.²³²

Bezpośrednią opiekę nad swoimi pacjentami objął tzw. lekarz pierwszego kontaktu, pełniąc rolę pośrednika między specjalistą a pacjentem. Reforma miała opierać się na zasadach solidarności społecznej, samorządności, prawie wyboru lekarza, a także zapewnieniu równego dostępu do opieki medycznej.²³³ Jej oceny są kontrowersyjne, a na obiektywny komentarz opinia publiczna będzie zapewne zmuszona poczekać. Wszak kraje tzw. „starej Unii Europejskiej” kształtując swe polityki zdrowotne od półwiecza – w warunkach europejskiej integracji gospodarczej, wolnego rynku i demokracji ustrojowej – nadal borykają się z różnymi trudnościami.²³⁴ Nie zmienia to faktu, że z ich doświadczeń można i należy korzystać. W tym celu zaś należy współpracować, także na szczeblu regionalnym.

Kompetencja polskiego województwa wobec ochrony zdrowia

Złożoność ochrony zdrowia w zestawieniu ze wzrostem znaczenia polskich województw pozwala przyjąć tezę, że polskie województwa mogą, powinny, a co najważniejsze, wydaje się, że chcą podejmować działania w zakresie ochrony zdrowia.

Początkowo należy odpowiedzieć na podstawowe pytania: czym jest województwo? i jaka jest jego rola w państwie? Teoretycznie – województwo jest ogniwem administracji państwowej i samorządowej, a jednocześnie społecznością konkretnych, związanych z nim ludzi. Art. 1. Ustawy o samorządzie województwa stanowi, że: „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”.²³⁵ Przepis art. 14. przywołanej ustawy szczegółowo określa zadania województw:

„1. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: 1) edukacji publicznej, w tym

229 J. Auleytner, *Polityka społeczna...*, *op. cit.*, s. 327.

230 *Ibidem*, s. 328.

231 Komunikat NFZ, oficjalna strona internetowa Narodowego Funduszu Zdrowia, tryb dostępu: <http://www.nfz.gov.pl/new/index.php?katnr=0&dzialnr=2&artnr=5074&szukana=bud%BFet%2B2012>, na dzień 14.12.2012 r.

232 M. Kubiak, *Polityka ochrony zdrowia...*, *op. cit.*, s. 161.

233 *Ibidem*, s. 155.

234 J. Auleytner, *Polityka społeczna...*, *op. cit.*, s. 208.

235 Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, s. 1.

szkolnictwa wyższego; 2) promocji i ochrony zdrowia; 3) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 4) pomocy społecznej; 5) polityki prorodzinnej; 6) modernizacji terenów wiejskich; 7) zagospodarowania przestrzennego; 8) ochrony środowiska; 9) gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych; 11) kultury fizycznej i turystyki; 12) ochrony praw konsumentów; 13) obronności; 14) bezpieczeństwa publicznego; 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; 15a) działalności w zakresie telekomunikacji; 16) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.”²³⁶

Z powyższego wynika, że połowę zadań nałożonych ustawowo na polskie województwo stanowi szeroko pojęta polityka społeczna. Wedle Witolda Turnowieckiego i Michała Polaka ta ostatnia obejmuje bowiem (m.in.):

- politykę rodzinną,
- politykę zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy,
- politykę ochrony zdrowia,
- politykę oświatową,
- politykę kształtowania kultury,
- politykę zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej,
- politykę ochrony środowiska naturalnego,
- politykę prewencji, zwalczania zjawisk patologii społecznej.²³⁷

Do refleksji skłania przejście z poziomu krajowego (ustawowego) na poziom województwa (dokumenty strategiczne). Na przykład w województwie podlaskim *Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2010-2018* (dokument przygotowany przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku) w rozdziale trzecim (3.2 *System opieki zdrowotnej, w tym profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień*) nie ma odniesienia wprost do współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Podejmowane działania mają (należy mieć nadzieję, że „póki co”) charakter przede wszystkim działalności wizerunkowej.²³⁸ Perspektywy konkretyzacji dla działań o wymiarze międzynarodowym rysują się w przygotowanej przez zespół ekspertów Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej analizie SWOT ochrony zdrowia w województwie podlaskim.

236 *Ibidem*, s. 5. Por. U. Drozdowska, S. Sikorski, *Kształtowanie się systemu...*, *op. cit.*, s. 123 i n.

237 W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2004, s. 10; M. Polak, *Pojęcie, zakres i geneza polityki społecznej*, [w:] *Wprowadzenie do polityki społecznej*, pod red. R. Gabryszak i D. Magierka, Warszawa 2009, s. 22-23. Na ten temat także: A. Frączkiewicz-Wronka, *Samorządowa polityka ochrony zdrowia*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, pod red. tejże, Warszawa 2003.

238 *Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2010-2018*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok 2010, s. 41-45.

Tabela 1. Analiza SWOT obszaru zdrowia przygotowana przez Zespół Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku.

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ul style="list-style-type: none"> · wykształcona kadra · położenie przygraniczne · wysokie zaufanie do publicznych zakładów opieki zdrowotnej · równomierne rozmieszczenie ZOZ-ów · zrestrukturyzowane w dużym stopniu zakłady opieki zdrowotnej drugiego poziomu referencyjnego · funkcjonujące placówki naukowo-badawcze · Uniwersytet Medyczny w Białymstoku i inne uczelnie kształcące w zawodach medycznych · umacnianie się dużych aglomeracji miejskich · położenie geograficzne – czyste środowisko · duże zainteresowanie personelu medycznego doskonaleniem zawodowym i podwyższaniem kwalifikacji · potencjał do realizacji programów profilaktycznych 	<ul style="list-style-type: none"> · brak nowoczesnej infrastruktury · ograniczony dostęp do świadczeń rehabilitacyjnych i opieki długoterminowej (kolejki oczekujących) · niedoinwestowanie sprzętowe · zadłużenie sp ZOZ · niska gęstość zaludnienia w regionie · rosnący odsetek populacji ludzi starszych · nierównomierna struktura łóżek opieki długoterminowej · niewystarczająca liczba zakładów opiekuńczo leczniczych, zakładów pielęgnacyjnoopiekuńczych oraz hospicjów · duże odległości do placówek wysokospecjalistycznych · brak systemów monitorowania i oceny jakości usług medycznych · mała liczba zakładów opieki zdrowotnej posiadająca akredytacje, certyfikaty · niewykorzystane walory środowiskowe do rozwijania lecznictwa sanatoryjnego i rehabilitacyjnego brak możliwości prawnych do sporządzenia planów zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej · niedofinansowanie opieki zdrowotnej · niski poziom informatyzacji służby zdrowia, · brak współpracy pomiędzy podmiotami zajmującymi się profilaktyką i promocją zdrowia · nierównomierny poziom specjalistycznych świadczeń zdrowotnych na wysokości powiatu · brak wojewódzkiej strategii polityki zdrowotnej
SZANSE	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none"> · przystąpienie do Unii Europejskiej · wzrost jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych · wzrost konkurencyjności · wzrost dostępności do wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych · społeczne przyzwolenie na konieczność unowocześnienia publicznych ZOZ · brak rejonizacji · potencjał do tworzenia oferty turystycznej dla osób starszych, alternatywnej do sanatoryjno-rehabilitacyjnej (ukształtowanie terenu szlaki turystyczne, mikroklimat) · możliwość kształcenia kadry · informatyzacja · dodatkowe ubezpieczenia 	<ul style="list-style-type: none"> · emigracja wykształconej kadry medycznej (lekarzy i pielęgniarek) · brak koordynacji w realizacji programów profilaktycznych i innych działań z zakresu promocji zdrowia · niskie nakłady budżetów lokalnych na promocję zdrowia · niedofinansowanie opieki zdrowotnej · niedostateczne zaopatrzenie w nowoczesny sprzęt medyczny i rehabilitacyjny w placówkach ochrony zdrowia · niewystarczająca opieka medyczna w szkołach · rozwijanie medycyny naprawczej a niedocenianie działań profilaktycznych · niestabilny system finansowania świadczeń

Źródło: Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2010-2018, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok 2010, s. 45.

Już pobieżna analiza kompetencji i wybranej dokumentacji potwierdza tezę, że polskie województwa zajmują się ochroną zdrowia. Powstaje kolejne pytanie – czy wobec międzynarodowego charakteru tej problematyki województwa współpracują międzynarodowo?

Uwarunkowania formalne aktywności polskiego województwa w stosunkach międzynarodowych

Kluczowym aktem prawa polskiego jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.²³⁹ Jej artykuł 172 stanowi, że: „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”, wskazując jednocześnie, że zasady takiej działalności powinny zostać określone ustawowo.²⁴⁰ Systemowo, należy wskazać też artykuł 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a zwłaszcza pierwszy akapit jego ustępu drugiego: *Unia zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi w dziedzinach określonych w niniejszym artykule oraz, jeśli to konieczne, wspiera ich działania. Unia zachęca w szczególności do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia komplementarności ich usług zdrowotnych w regionach przygranicznych.*²⁴¹ Prawo unijne zatem nie tylko nie ogranicza współpracy zagranicznej regionów (w tym – polskich województw) w zakresie ochrony zdrowia, ale wręcz do niej zachęca.

W przypadku województw samorządowych zasady przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń określone są w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim.²⁴² Ujęto je w rozdziale 6 ustawy zatytułowanym „Współpraca zagraniczna”. Tytułowa współpraca zagraniczna województwa prowadzona jest na podstawie uchwalonych przez sejmik województwa „priorytetów współpracy zagranicznej województwa”. Dokument ten, przyjęty bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa, za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych, określa:

- główne cele współpracy zagranicznej,
- priorytety geograficzne przyszłej współpracy,
- zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.

239 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

240 M. Kołodziejki, K. Szmigiel, Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGIP, Warszawa 2004, s. 6 i n.

241 Dz.U. UE. C 326 z 26 października 2012 r., s. 123.

242 Dz.U. Nr 91, poz. 576.

Ustawa zastrzega, że współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Innymi słowy, priorytety współpracy zagranicznej województwa, projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych muszą zostać zaakceptowane przez ministra spraw zagranicznych. Ta ostatnia kwestia została szczegółowo uregulowana przez ustawę z 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, która weszła w życie 29 stycznia 2001 r.²⁴³

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie: na ile polskie województwa angażują się we współpracę międzynarodową w zakresie szeroko pojętej polityki społecznej (w tym realizacji profilaktyki uzależnień)? nieodzowna wydaje się analiza przykładowych „priorytetów współpracy międzynarodowej województwa”. Stosowny dokument dla województwa podlaskiego nie posiada jednak odniesień wprost do wskazanej problematyki. Z drugiej strony województwa dysponują zaskakująco szerokim wachlarzem możliwości wspierania/realizacji swoich zadań w oparciu o elementy współpracy międzynarodowej. Do najistotniejszych zaliczyć należy udział w zrzeszeniach międzynarodowych, reprezentowanie województw w organizacjach międzynarodowych (zwłaszcza: Komitet Regionów Unii Europejskiej oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy) i posiadanie własnych przedstawicielstw zagranicznych (głównie w Brukseli). Dla przykładu w „priorytetach współpracy międzynarodowej województwa (podlaskiego)” opisano (...) wykorzystanie Regionalnego Biura Województwa Podlaskiego w Brukseli w zakresie:

1. Reprezentowania interesów Województwa Podlaskiego i kształtowania pozytywnego wizerunku regionu na forum instytucji europejskich (m.in. poprzez działania informacyjne i promocyjne oraz kontakty z przedstawicielami biur innych europejskich regionów w Brukseli);
2. Promocji Województwa Podlaskiego;
3. Gromadzenia i weryfikacji bieżących informacji uzyskanych w instytucjach Unii Europejskiej ważnych z punktu widzenia interesów gospodarczych województwa;
4. Pośrednictwa w zdobywaniu partnerów dla współpracy międzyregionalnej;
5. Pomocy w pozyskiwaniu środków z funduszy strukturalnych, współpracy z instytucjami UE w zakresie wspierania realizacji programów i projektów służących rozwojowi województwa;

243 Dz.U. Nr 91, poz. 1009.

6. Informowania administracji regionalnej o zmianach prawnych, procedurach i decyzjach zapadających w organach Unii Europejskiej.²⁴⁴

Ponad połowa zadań przedstawicielstwa może być z powodzeniem wykorzystana do działań służących współpracy w zakresie szeroko pojętej ochrony zdrowia. Wśród potencjalnych efektów pracy przedstawicielstwa szczególnie istotne wydają się projekty międzynarodowe (najczęściej finansowane z funduszy UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i środków norweskich), które mogą zapewnić województwom nie tylko transfer pieniędzy, ale przede wszystkim pozyskanie innowacyjnej metodologii i doświadczeń praktycznych. Nie wdając się w pogłębione rozważania, można zauważyć, że możliwości działania polskich województw (w zakresie ochrony zdrowia) na forum międzynarodowym jest wiele. Zastanawia, jak to wygląda w praktyce?

Międzynarodowa praktyka polskich województw w zakresie ochrony zdrowia

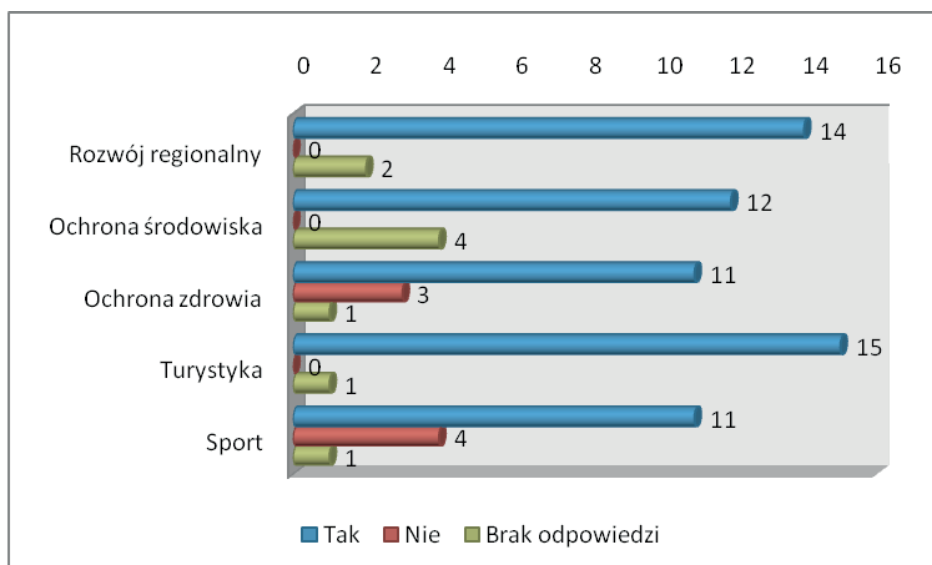
Dla zbadania praktyki polskich województw w zakresie ochrony zdrowia zostały zrealizowane badania ankietowe, które swoim zasięgiem objęły urzędy marszałkowskie we wszystkich 16 polskich województwach.²⁴⁵ Pytania zawarte w rozesłanym kwestionariuszu ankiety zostały skierowane do osób (komórek) odpowiedzialnych za współpracę zagraniczną.

Samorządy województw poproszono o scharakteryzowanie prowadzonej przez nie polityki zagranicznej. Dokładniej, ankietowani mieli odpowiedzieć „tak” lub „nie” dla przedsięwzięć/obszarów podstawowych realizowanych w obszarach grupy kontrolnej. Aktywność respondentów na arenie międzynarodowej jest szeroka, gdyż pozytywnej odpowiedzi udzieliły prawie wszystkie województwa. Wskazania negatywne były nieliczne.

244 Patrz: oficjalna strona internetowa Regionalnego Biura Województwa Podlaskiego w Brukseli, tryb dostępu: <http://www.podlaskie.eu/biuro-w-brukseli>

245 M. Perkowska, Opracowanie wyników badania empirycznego zespołu prof. M. Perkowskiego z Wydziału Prawa UwB w ramach BST „Prawo rozwoju regionalnego”, w odniesieniu do zagadnienia „Ochrona zdrowia i przeciwdziałanie patologiom społecznym”, w porozumieniu i za udostępnieniem.

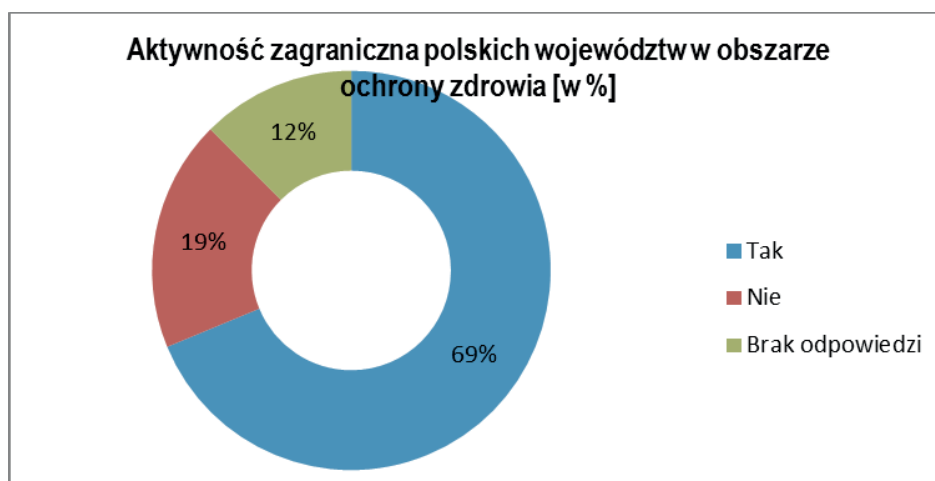
Wykres 1. Obszary działalności polskich województw o charakterze międzynarodowym



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

Uzyskane wyniki napawają optymizmem, bo aż 11 spośród 16 województw prowadzi działania o charakterze międzynarodowym w obszarze ochrony zdrowia.

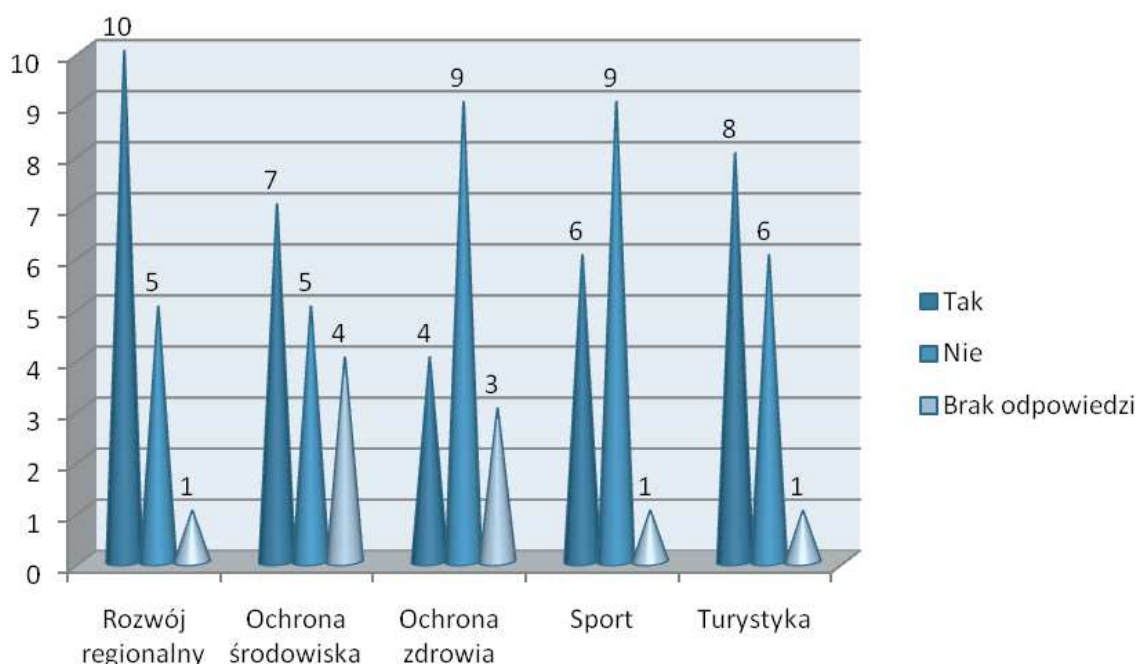
Wykres 2. Aktywność zagraniczna polskich województw w obszarze ochrony zdrowia



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

Entuzjazm studzi z kolei analiza wyników uzyskanych w odpowiedzi na pytanie o przynależność polskich województw do międzynarodowych zrzeszeń regionów, województw i ich odpowiedników w obszarze ochrony zdrowia.

Wykres 3. Przynależność polskich województw do międzynarodowych zrzeszeń regionów w obszarze ochrony zdrowia.

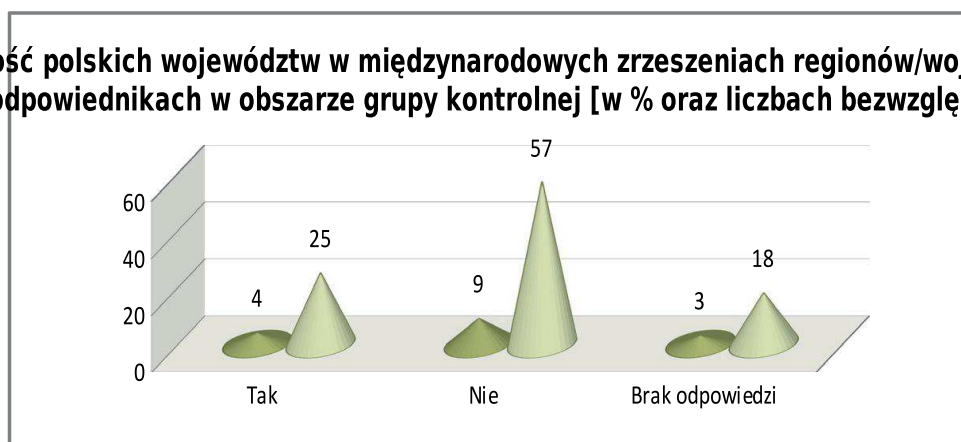


Źródło: Opracowanie własne (N=16)

Jedynie cztery województwa udzieliły odpowiedzi twierdzącej.

Wykres 4. Udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów/województw i ich odpowiednikach w obszarze ochrony zdrowia

Aktywność polskich województw w międzynarodowych zrzeszeniach regionów/województw i ich odpowiednikach w obszarze grupy kontrolnej [w % oraz liczbach bezwzględnych]



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

Wykres 5. Przedstawiciele polskich województw a prace organów organizacji międzynarodowych w obszarze ochrony zdrowia



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

Wskazywano zwłaszcza na przynależność/prace w ramach: ERB (Euroregion Bałtyk), BSSSC (Baltic Sea States Subregionals Cooperation), FPRPB (Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku), Komitet Regionów UE, AER (Zgromadzenie Regionów Europy), European Social Network. Na szczególną uwagę w tym miejscu zasługuje województwo podlaskie, które od 27 stycznia 2012 roku jest pełnoprawnym członkiem stowarzyszenia „Sieć Regionów Europejskich na Rzecz Ochrony Zdrowia” (w skrócie „EUREGHA”). Stowarzyszenie jest organizacją typu non-profit. Działa na podstawie przepisów prawa belgijskiego, tj. ustawy z dnia 27 czerwca 1921 o stowarzyszeniach typu non-profit, międzynarodowych stowarzyszeniach non-profit oraz fundacjach. Cele, jakie stawia przed sobą „EUREGHA”, przedstawia jej statut. W szczególności:

„Art. 3. Stowarzyszenie nie kieruje się osiągnięciem zysku, a jego celem jest ustanowienie współpracy pomiędzy europejskimi władzami regionalnymi i lokalnymi, szczególnie ich organami zajmującymi się opieką zdrowotną i zdrowiem publicznym w Europie, a także ustanowienie w tym zakresie bliższej współpracy z instytucjami Unii Europejskiej, a także innymi organizacjami międzynarodowymi i publicznymi związanymi z opieką zdrowotną i zdrowiem publicznym na świecie.

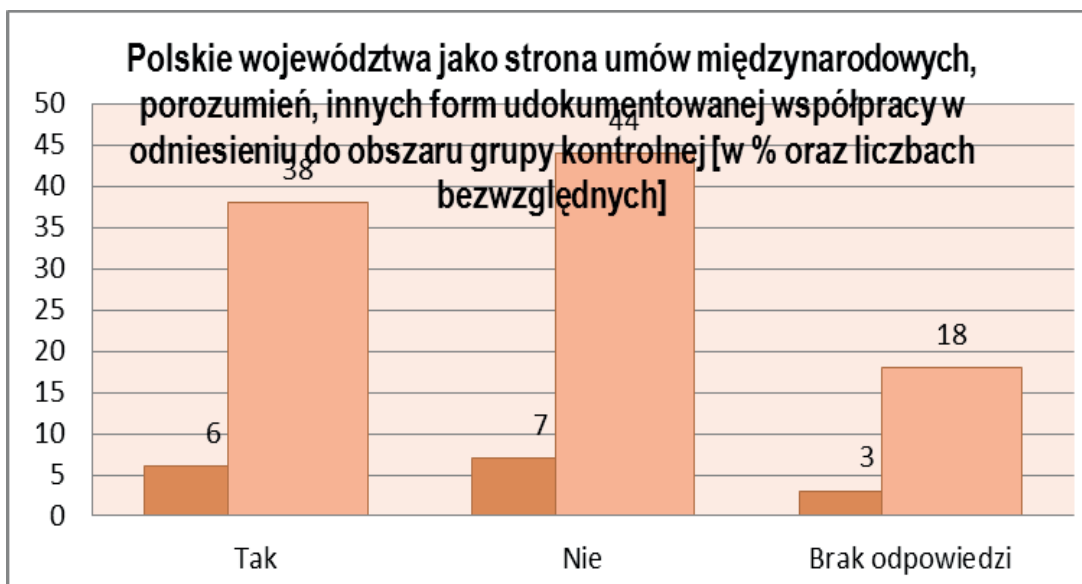
Art. 4. – Stowarzyszenie wspiera działania i inicjatywy, mając na celu:

- tworzenie synergii pomiędzy regionami i podmiotami zajmującymi się opieką zdrowotną, w odniesieniu do organizacji niższego szczebla niż narodowe oraz krajowych organizacji związanych z systemem służby zdrowia; zachowując jednocześnie polityczną neutralność;*

- *prowadzenie platformy współpracy EUREGHA pomiędzy różnymi podmiotami działającymi w dziedzinie opieki zdrowotnej;*
- *wzmocnienie kooperacji/współpracy pomiędzy regionalnymi i lokalnymi a europejskimi instytucjami działającymi w dziedzinie opieki zdrowotnej;*
- *promowanie cennego wkładu wnoszonego przez regionalne i lokalne władze oraz lokalne i regionalne władze zdrowotne do tworzenia europejskiej polityki ochrony zdrowia i kwestii z nią związanych;*
- *promowanie wiedzy na temat funkcjonowania regionalnych i lokalnych systemów służby zdrowia;*
- *propagowanie działań przyczyniających się do popularyzacji wiedzy na temat funkcjonowania regionalnych/lokalnych systemów służby zdrowia na szczeblu europejskim”.*²⁴⁶

Budujące jest, że współpraca międzynarodowa polskich województw sygnowana jest na ogół oficjalnymi dokumentami. Szczegółowych informacji na ten temat dostarcza jedno z pytań zawartych w ankiecie, w którym to respondenci zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi: czy reprezentowane województwa są stronami umów międzynarodowych porozumień/innych udokumentowanych form współpracy międzynarodowej w zakresie przedmiotowym: ochrona zdrowia?

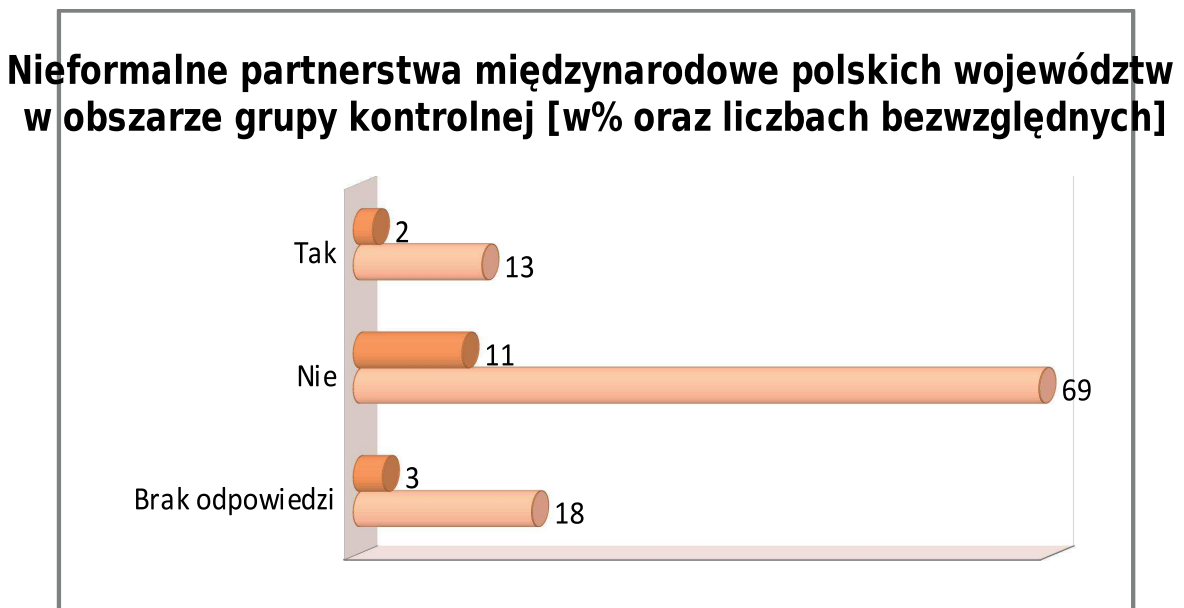
Wykres 6. Województwo jako strona umów, porozumień, innych form udokumentowanej współpracy w odniesieniu do ochrony zdrowia



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

246 Zob. oficjalna strona internetowa stowarzyszenia „Sieć Regionów Europejskich na Rzecz Ochrony Zdrowia”, tryb dostępu: www.euregha.net., dnia 11.10.2012 r.

Wykres 7. Nieformalne partnerstwa międzynarodowe polskich województw



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

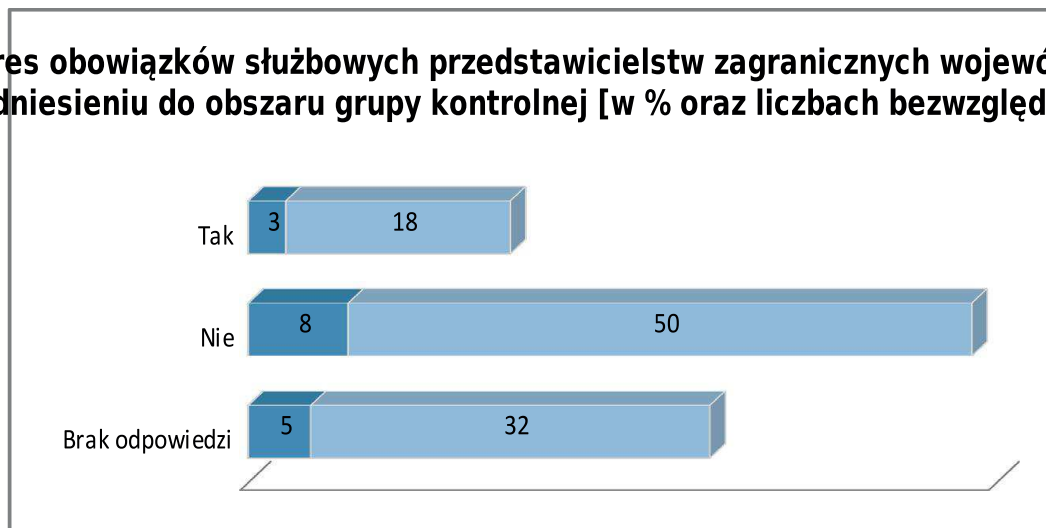
W ramach obszaru ochrony zdrowia twierdzących odpowiedzi udzieliło siedem województw: kujawsko-pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie. Szczególnie interesująco prezentuje się działalność województw: Województwo Małopolskie – Porozumienie kooperacyjne zawarte pomiędzy Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, Szpitalem Specjalistycznym im. dr J. Babińskiego SPZOZ w Krakowie i Centrum Psychiatrii w Weissenau w ramach partnerstwa regionalnego pomiędzy Małopolską i Południową Wirtembergią. Województwo mazowieckie nie jest stroną umów międzynarodowych, ale wiele porozumień o współpracy międzyregionalnej, których jest stroną w zakresie przedmiotowym, zawiera ochronę zdrowia. Województwo podlaskie przystąpiło w 2012 r. do Stowarzyszenia EUREGHA. Województwo pomorskie w ramach międzynarodowych porozumień dwustronnych z regionami partnerskimi realizuje przedsięwzięcia/projekty, dotyczące również zdrowia, np. projekt „E-healthforregions”.

W obszarze ochrony zdrowia województwo opolskie zawarło następujące umowy o partnerstwie i współpracy: 1. Hans Prinzhorn Klinik w Hemer, 2. Szpital Psychiatryczny we Lwowie, Szpital Psychiatryczny w Iwano- Frankiwsku. Województwo śląskie ochronę zdrowia wpisało jako możliwą dziedzinę współpracy w porozumieniu o współpracy dwustronnej z Adżarią (Gruzja). W porozumieniu z Walią zaplanowało zaś wymianę doświadczeń związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu, w porozumieniu z Dolnym Renem – wymianę doświadczeń związanych z polityką społeczną.

Jedynie około 1/5 polskich województw wskazało na udział swojego zagranicznego przedstawicielstwa w realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia (wykres 8).

Wykres 8. Przedstawicielstwo zagraniczne a realizacja zadań w zakresie ochrony zdrowia

Zakres obowiązków służbowych przedstawicielstw zagranicznych województw w odniesieniu do obszaru grupy kontrolnej [w % oraz liczbach bezwzględnych]

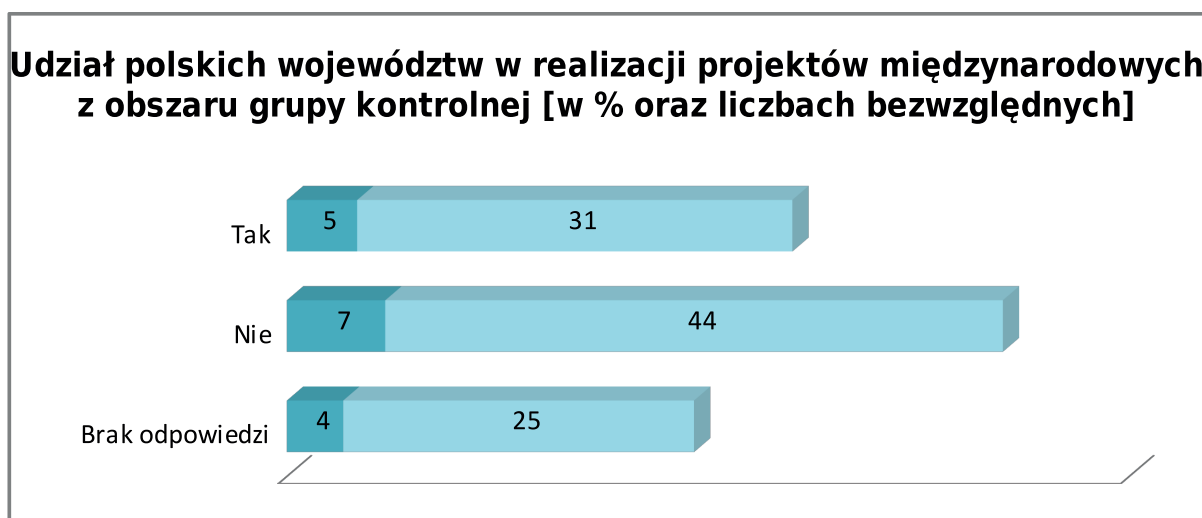


Źródło: Opracowanie własne (N=16)

Nieco ponad 30% województw wykazało udział w projektach międzynarodowych w obszarze ochrony zdrowia (wykres 9).

Wykres 9. Projekty międzynarodowe realizowane przez województwo w obszarze ochrony zdrowia

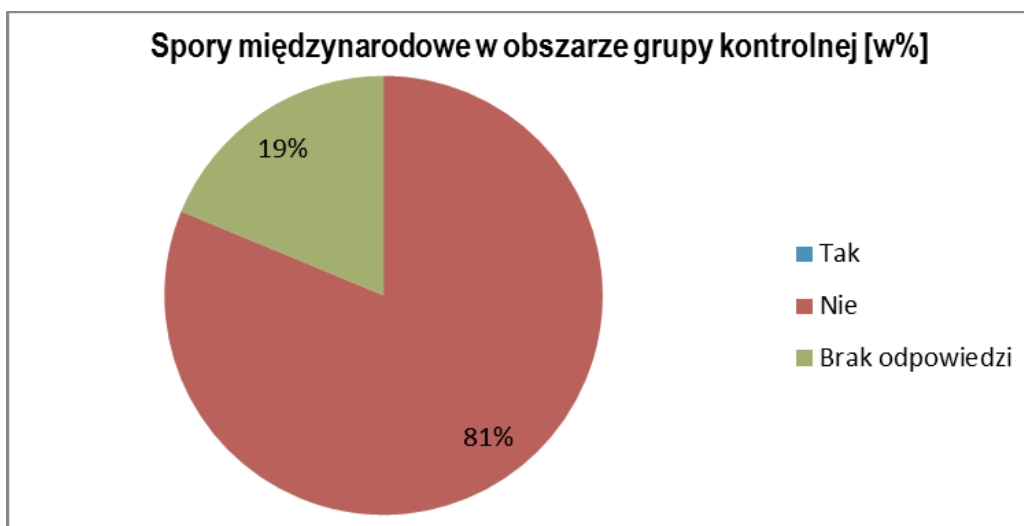
Udział polskich województw w realizacji projektów międzynarodowych z obszaru grupy kontrolnej [w % oraz liczbach bezwzględnych]



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

W zasadzie nie pojawiły się spory we współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony zdrowia (wykres 10). Taki wynik badania wydaje się wskazywać nie tyle pełną harmonii kooperację, ile jej wstępny, ubogi w praktykę etap.

Wykres 10. Spory międzynarodowe z udziałem województwa w zakresie ochrony zdrowia



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

Potwierdzona w badaniach praktyka informowania o województwie w zakresie ochrony zdrowia zmierza w kierunku pełnej dostępności, choć zauważalny jest deficyt rozumienia znaczenia polityki informacyjnej dla zawiązywania i efektywnej realizacji współpracy międzynarodowej województw w zakresie ochrony zdrowia.

Wykres 11. Sposób udostępniania informacji o województwie w zakresie ochrony zdrowia



Źródło: Opracowanie własne (N=16)

Międzynarodowa współpraca polskich województw w zakresie ochrony zdrowia jest niewątpliwie realizowana. Przynosi też efekty, które nie są póki co znaczące, ale wydają się składać na progresję. To zaś skłania z jednej strony do postulowania ofensywy samorządów wojewódzkich w tym obszarze, a z drugiej do szerszego zainteresowania nauki zarysowaną tu problematyką. Autorki w każdym razie deklarują podtrzymanie zainteresowania w tym względzie i kolejne opracowania tematyczne.

INTERNATIONAL COOPERATION OF POLISH REGIONS IN THE FIELD OF HEALTH CARE

Health care is certainly one of the most important public functions, at all levels of the activity – from the international community and the global or regional organizations serving it, through States (which are key subjects in the area), to corporations and individuals. Diversification in public sector management has contributed to entrusting a number of important public tasks, including health care, to regions. Polish voivodships are involved in health care execution managing hospitals and other institutions, implementing health prevention and financing investment and training projects. Increasingly, the issue of health care is included in various forms of their international activities. Obviously – it is performed on varying levels. Both the overall statistics, as well as the review of individual cases lead to the conclusion that there is a progression concerning the issue.

Keywords:

Health care, international cooperation of regions, health in international relations, health care and voivodships

KOMPETENCJE KADR WSPÓŁPRACY ZAGRANICZNEJ POLSKICH WOJEWÓDZTW NA TLE STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Ostatnia dekada, jak chyba żadna poprzednia znacząca jest internacjonalizacją różnych aspektów życia społeczno-gospodarczego w Polsce.²⁴⁷ Wynika to z aktywizacji Polski na forum międzynarodowym, a przede wszystkim z członkostwa w Unii Europejskiej. Skutkiem tego procesu jest nie tylko rozwój polityki zagranicznej państwa, ale przede wszystkim ekspansja polskich podmiotów pozapaństwowych na forum międzynarodowym.²⁴⁸ Obok aktywności organizacji pozarządowych,²⁴⁹ przedsiębiorstw²⁵⁰ czy nawet osób fizycznych²⁵¹ daje się zaobserwować istotny rozwój współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności należy zwrócić uwagę na postępującą aktywność międzynarodową województw samorządowych.²⁵² Działalność ta z jednej strony opiera się na dorobku prawnym Rady Europy,²⁵³ a z drugiej strony wynika z oddolnych działań samorządów wojewódzkich, które poprzez współpracę międzynarodową starają się realizować swoje zadania. Swoistym „odrodzeniem” okazało się tu jednak powierzenie samorządom wojewódzkim zadań związanych z wdrażaniem unijnej polityki spójności.²⁵⁴ Wzrosło w związku z tym zatrudnienie oraz zintensyfikowała się mobilność międzynarodowa kadr urzędów marszałkowskich. Proponowana reforma polityki spójności

* Kierownik Biura Fundacji Prawo i Partnerstwo, specjalista ds. projektów, doradca zawodowy. Współpracownik Ośrodka Prawa Zarządzania Funduszami Europejskimi przy Wydziale Prawa UwB, prowadzi ćwiczenia z prawa międzynarodowego publicznego.

247 R. Kuźniar, Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna, [w:] „Sprawy Międzynarodowe” 2000 nr 1.

248 Wpisuje się to w proces ekspansji tzw. „non-state actors” na forum międzynarodowe. Zob. B. Mielnik, Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym, Wrocław 2008.

249 Zob. M. Dudkiewicz, G. Makowski, Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje, Warszawa 2011.

250 Patrz: K. Karski, Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot występujący przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, [w:] Ochrona praw człowieka w świetle prawa RP, pod red. S. Pikulskiego, Olsztyn 2002.

251 Patrz: M. Perkowski, Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym, Białystok 2008.

252 Zob. W. Sługocki, Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego, Warszawa 2009.

253 Zwłaszcza Europejska Karta Społeczna, Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

254 Tu obserwujemy proces niejako włączania organów samorządowych w system instytucjonalny sensu largo albowiem zadania UE powierzone zostały organom administracji samorządowej i/lub ich jednostkom organizacyjnym.

na lata 2014-2020 zakłada wzrost znaczenia regionów (a zatem i polskich województw)²⁵⁵ w tym zakresie. Mając to na względzie można założyć, że kadry urzędów marszałkowskich odpowiadające za współpracę zagraniczną pełnią szczególnie ważną rolę, której znaczenie najprawdopodobniej jeszcze wzrośnie. W tej sytuacji bardzo istotne znaczenie mają kompetencje tych kadr. W pierwszej kolejności należy ustalić, jakie kompetencje są kluczowe dla obsługi współpracy zagranicznej województwa.

1. Wybrane międzynarodowe standardy administracji

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dało możliwość obserwacji praktyki administracji publicznej innych krajów członkowskich. Jednak spostrzeżenia te wskazują na brak uniwersalnych rozwiązań. Można oczekiwać stopniowego ujednolicenia lub raczej upodabniania się do siebie stosowanych rozwiązań, jednak nie można liczyć na łatwy transfer doświadczeń innych krajów do polskich realiów. Warte podkreślenia jest to, że korzystanie z owego doświadczenia oznacza raczej „zaczerpnięcie inspiracji dla stworzenia własnych rozwiązań” niż łatwe „wprowadzenie sprawdzonych w praktyce rozwiązań”, gdyż administracja publiczna w Polsce znacznie różni się od swoich odpowiedników w innych krajach. Odpowiednie wykorzystanie tych inspiracji wymaga uwzględnienia istoty administracji publicznej, jej celów działania, modelu organizacji oraz stanu obecnego stosowanych rozwiązań.²⁵⁶

W związku z rozszerzaniem zakresu zadań administracji, co jest bardzo widoczne w ostatnich dziesięcioleciach, w tym zwłaszcza zadań o charakterze gospodarczym, społecznym, a także międzynarodowym doszło do poważnych przeobrażeń w dziedzinie zawodowego przygotowania kandydatów na wyższych urzędników. Administracja wszędzie zatrudnia (jak to od dawna miało miejsce we Francji) specjalistów z różnych dziedzin. Odrodziły się po długim czasie odrębne studia administracyjne. Większość krajów wzoruje się pod tym względem na Francji, gdyż właśnie tam powołano w 1945 r. Narodową Szkołę Administracji (*Ecole Nationale d'Administration*), znaną pod skrótową nazwą ENA.²⁵⁷ Utworzył ją Charles de Gaulle, którego głównym celem w tym okresie była odbudowa państwa ze zniszczeń wojennych, do czego potrzebna była wysoka jakość służby cywilnej mogąca sprostać temu zadaniu.²⁵⁸ ENA jest podporządkowaną urzędowi premiera uczelnią o charakterze (zasadniczo) podyplomowym. Absolwenci ENA uzyskują tytuł administratora cywil-

255 Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, tryb dostępu: http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/strony/glowna.aspx, dnia 12.12.2012 r.

256 T. Rostkowski, Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 13.

257 M. Kulesza, M. Niziołek, Etyka służby publicznej, Warszawa 2010, s. 88.

258 Służba cywilna w wybranych państwach demokratycznych, Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 1995.

nego, który daje prawo do objęcia wszystkich wyższych urzędów w administracji. Jest to szkoła, która kształci elity administracyjne i polityczne. Ukończenie szkoły otwiera absolwentom drogę do wysokich urzędów państwowych. Cechą ENA jest dokonywanie selekcji spośród kandydatów pod kątem określonych cech psychofizycznych, na które zwraca się większą uwagę niż na wiedzę kandydata. Przy wyborze najwyższe punktowane mają być: motywacja kandydata, jego predyspozycje intelektualne oraz umiejętność przekonywania i słuchania.²⁵⁹ ENA posłużyła za wzór dla Wielkiej Brytanii, gdzie utworzono w 1969 r. Szkołę Służby Państwowej (*Civil Service College*).²⁶⁰ Wzorzec ENA brany był pod uwagę przy tworzeniu w Polsce Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP).

Formuła Europejskiej Szkoły Administracji²⁶¹ i jej geneza sięgają jeszcze roku 2000, kiedy rozpoczęto głębsze doświadczenia z prowadzeniem szkoleń dla całego korpusu urzędniczego Unii Europejskiej. Utworzona w 2005 r. jako specyficzny rodzaj szkoły, będący odrębną, europejską akademią dyplomatyczną, której zadaniem i rolą jest organizowanie odpowiednich szkoleń z wykorzystaniem sieci współpracujących ze sobą krajowych akademii dyplomatycznych. Za swe pierwsze zadanie obrała przeprowadzenie szkoleń w określonych obszarach dla najważniejszych urzędników Unii. Kursy szkoły mają charakter otwarty dla urzędników/pracowników wszystkich instytucji unijnych. Dzięki temu ESA pomaga i przyczynia się do rozciągnięcia wspólnych wartości, promując lepsze zrozumienie prawa europejskiego wśród sztabu urzędniczego UE. Dzięki szkoleniom Szkoła ma także powodować wzrost osiągnięć w zakresie rozwoju gospodarczego w skali makro. Szkolenia unijnych dyplomatów odbywają się w ścisłej współpracy, w grupach treningowych (szkoleniowych) wszystkich instytucji UE, a to dlatego, by uniknąć sytuacji powtarzania tych samych szkoleń przez poszczególnych urzędników.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji jest niewątpliwie interesującym dokumentem zasługującym na uznanie, mogącym przyczynić się do lepszego działania organów administracji. Uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” (KDA) został opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Södermana. Parlament Europejski zalecił we wrześniu 2001 r. stosowanie KDA w organach i instytucjach Unii. Można więc traktować KDA jako zbiór standardów przydatnych także poza granicami Unii do oceny funkcjonowania administracji. Nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w KDA za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji albo do interpretacji prawa. Ma to znaczenie dla

259 E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 279.

260 *Ibidem*, s. 230.

261 Europejska Szkoła Administracji (ang. European Administrative School, wł. Scuola Europea Di Amministrazione) – oficjalny skrót: EAS – została utworzona 26 stycznia 2005 r., więcej www.europa.eu/eas/

przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej.²⁶²

2. Specyfika współpracy międzynarodowej

Wskutek rozwoju systemu międzynarodowego jego uczestnikami, oprócz państw, stawały się także podmioty pozapaństwowe. Współcześnie określa się stosunki międzynarodowe jako – *dziedzinę zajmującą się badaniem relacji zachodzących pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w polityce międzynarodowej (państwa, organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, samorządy lokalne, obywatele).*²⁶³

Zasadą współczesnych stosunków międzynarodowych jest współpraca, o czym mówi art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych – doprowadzenie „...do współdziałania międzynarodowego w rozwiązywaniu zagadnień o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierania i zachęcania do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie...”.²⁶⁴ Współpraca wymaga szeregu wysiłków. Po pierwsze – poznania świata zewnętrznego, czyli wiedzy o świecie zewnętrznym, o partnerach, identyfikacji wspólnych obszarów zainteresowań, potencjalnej wymiany, kooperacji. Po drugie – współpraca domaga się szczególnej komunikacji, zazwyczaj w języku obcym (często obcym dla obu stron, np. w języku angielskim), a także dyplomacji, która w stosunkach międzynarodowych jest kluczowa.

3. Kadry współpracy zagranicznej polskich województw

Podstawy prawne współpracy zagranicznej realizowanej przez województwa określają art. 172 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁶⁵ oraz art. 75-77, art. 18 pkt 13 i 14 i art. 41 pkt 5 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.²⁶⁶ Na podstawie ww. przepisów współpraca zagraniczna województwa prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa.

Kadry współpracy zagranicznej polskich województw są to – po pierwsze – komórki *sensu stricto* odpowiedzialne za współpracę zagraniczną (np. Departament

262 J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych, Warszawa 2005, s. 7.

263 T. Łoś-Nowak, Stosunki międzynarodowe teorie – systemy – uczestnicy, Wrocław 2000, s. 29.

264 Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, San Francisco 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

265 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

266 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Współpracy z Zagranicą i Promocji).²⁶⁷ Komórki niniejsze koordynują i monitorują współpracę międzynarodową samorządu województwa ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach oraz z międzynarodowymi podmiotami, zrzeszeniami regionalnymi i sieciami międzynarodowymi. Dbają o wizerunek publiczny samorządu województwa za granicą oraz współdziałają w zakresie działań związanych z promocją województwa na arenie międzynarodowej prowadzoną przez urząd marszałkowski.

Tabela 1. Zadania Referatu Współpracy z Zagranicą na przykładzie woj. podlaskiego²⁶⁸

Referat Współpracy z Zagranicą odpowiedzialny m.in. za:
<ul style="list-style-type: none"> a) opracowywanie projektu priorytetów współpracy zagranicznej Województwa, b) wykonywanie zadań wynikających z uchwały Sejmiku o Priorytetach Współpracy Zagranicznej Województwa Podlaskiego, c) przygotowywanie projektów umów i porozumień międzyregionalnych oraz porozumień o współpracy zagranicznej, d) koordynacja i monitoring oraz ewaluacja realizacji zadań wynikających z podpisanych umów i porozumień międzyregionalnych Województwa, porozumień o współpracy zagranicznej, transgranicznej i międzyregionalnej Województwa, e) obsługa merytoryczna, organizacyjna i protokolarna wyjazdów zagranicznych Marszałka, Wicemarszałków, Członków Zarządu oraz oficjalnych wizyt delegacji zagranicznych, f) współpraca z organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego i innymi podmiotami, w zakresie kontaktów zagranicznych Województwa, g) koordynacja kontaktów z partnerami w projektach międzynarodowych, h) organizacja prac przedstawicieli Samorządu Województwa w ramach zadań międzyrządowych komisji ds. współpracy transgranicznej i międzyregionalnej (polsko-litewskiej, polsko-estońskiej, polsko-białoruskiej, polsko-ukraińskiej, polsko-niemieckiej, polsko-flandryjskiej) oraz rad ds. współpracy (Województw RP z Obwodem Petersburskim, polsko-rosyjskiej), i) współpraca z Euroregionami Puszcza Białowieska i Niemen, w tym organizacja prac przedstawicieli Zarządu w ich organach statutowych

Po drugie – są to pracownicy przedstawicielstw zagranicznych (np. zamiejscowe stanowisko pracy – Biuro Regionalne Województwa Podlaskiego w Brukseli),²⁶⁹ do zadań których należy w szczególności reprezentowanie interesów województwa i kształtowanie pozytywnego wizerunku regionu na forum instytucji europejskich, m.in. poprzez działania informacyjne i promocyjne, kontakty robocze z przedstawicielami regionów partnerskich. Kolejnym ważnym zadaniem jest opracowywanie (zebranie, analiza, ocena i rekomendacje) bieżących informacji uzyskanych w instytucjach Unii Europejskiej ważnych z punktu widzenia interesów gospodarczych województwa, w tym uzyskiwanie informacji o unijnych źródłach i możliwościach finansowania projektów w województwie. Biuro w Brukseli moni-

267 Nazwa Departamentu na przykładzie województwa podlaskiego, w innych województwach nazewnictwo może się różnić, Załącznik do Uchwały NR 53/647/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego, z dnia 13 września 2011 r.

268 Opracowanie własne na podstawie: Załącznika do Uchwały NR 53..., *op. cit.*, s. 56.

269 Załącznik do Uchwały NR 53..., *op. cit.*, s. 57.

toruje także prace Komitetu Regionów i stowarzyszeń europejskich zrzeszających regiony, jednocześnie pomaga w organizacji staży i praktyk w instytucjach europejskich dla osób zainteresowanych współpracą z województwem.

Istotną rolę w zakresie aktywności międzynarodowej województw pełnią departamenty odpowiedzialne za wdrażanie funduszy europejskich (np. Departament Europejskiego Funduszu Społecznego lub Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym).²⁷⁰ Kadra w nich zatrudniona jest odpowiedzialna m.in. za współpracę i uczestnictwo w negocjacjach z rządem i Komisją Europejską.

Współpracę międzynarodową obsługują *de facto* także pojedynczy pracownicy (m.in. dyrektorzy departamentów, pracownicy biura Marszałka, kancelarii Zarządu) z pozostałych jednostek odpowiedzialni w pewnym stopniu za współpracę zagraniczną w swoich działach np. koordynowanie wizyt zagranicznych Marszałka, współpraca z Departamentem Współpracy z Zagranicą i Promocji w przygotowywaniu zagranicznych podróży Wicemarszałków i Członków Zarządu, zapewnienie organizacyjnej, medialnej i protokolarnej obsługi oficjalnych wizyt krajowych i zagranicznych Wicemarszałków i Członków Zarządu.

Ci ostatni wraz ze Skarbnikiem i Sekretarzem tworzą kadrę kierowniczą województwa (Zarząd, Sekretarz, Skarbnik). Do zadań Zarządu Województwa należy m.in. organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi, podróże zagraniczne, reprezentowanie województwa za granicą.²⁷¹

W świetle powyższego wyliczenia kadry współpracy zagranicznej polskich województw tworzą „mozaikę” osób, stanowisk i kompetencji formalnych. Tym trudniejsza wydaje się zatem identyfikacja jednolitych kompetencji kluczowych dla tych kadr.

4. Kluczowe kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województw

Kompetencje określają związek między naszymi indywidualnymi zdolnościami i cechami osobowości a cechami wymaganymi do sprawnego wykonywania zadań zawodowych.²⁷² Na prace nad standaryzacją kompetencji pracowników administracji samorządowej należy patrzeć w kontekście poprawy funkcjonowania urzędów samorządowych. Urzędy samorządu terytorialnego, podobnie jak organizacje działające zarówno we wszystkich gałęziach gospodarki, jak i we wszelkich dziedzinach życia człowieka, dążą do podnoszenia jakości świadczonych przez siebie usług. Sys-

270 *Ibidem*, s. 29.

271 *Ibidem*.

272 Definicja oparta na dorobku Międzynarodowej Organizacji Pracy, więcej na: www.ilo.org.

temowe podejście do doskonalenia jakości zapewnia Model CAF,²⁷³ który pozwala osiągnąć najwyższe standardy zarządzania, stosowane przez administrację publiczną w Unii Europejskiej. Model CAF (Powszechny Model Oceny) dostarcza ocenę jakości administracji publicznej oraz kompleksowo diagnozuje funkcjonowanie urzędu i wskazuje kierunki jego rozwoju. Może być wykorzystywany w rządowych i samorządowych podmiotach sektora publicznego. Jako najważniejsze zalety owego modelu wymienia się kompleksowe podejście, uznawanie specyfiki funkcjonowania organizacji, a także udoskonalanie wyników działalności oraz benchmarking pomiędzy organizacjami.

W Polsce funkcjonuje standard kwalifikacji zawodowych pracownika samorządu, opracowany w projekcie Phare 2000 „Krajowy System Szkolenia Zawodowego”. Standard kwalifikacji zawodowych w tym ujęciu to norma minimalnych wymagań kwalifikacyjnych dla danego zawodu ujętego w klasyfikacji zawodów i specjalności, opisany jako układ umiejętności, wiadomości i cech psychofizycznych niezbędnych do wykonywania zadań zawodowych.

W pracach nad standaryzacją kompetencji ważny jest także profil europejskiego pracownika, który został określony przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)²⁷⁴ w późnych latach 90-tych. Zgodnie z określeniem OECD istnienie europejskiej przestrzeni administracyjnej oznacza, że administracja publiczna jest zarządzana i funkcjonuje na podstawie wspólnych europejskich zasad, reguł i regulacji jednolicie stosowanych na określonym terytorium. Kompetencje kluczowe zawierają się w europejskiej strategii *Life Long Learning*, czyli „Uczenia się przez całe życie”, której głównym celem jest budowanie konkurencyjnej, dynamicznej i opartej na wiedzy gospodarki poprzez inwestowanie w zasoby ludzkie. Obejmuje on 8 kompetencji ogólnych, pozwalających na efektywne wykonywanie zawodu (m.in. zdolność uczenia się, kompetencje interpersonalne, obywatelskie i informatyczne, przedsiębiorczość, porozumiewanie się w językach: ojczystym i obcym). Dzięki badaniom przeprowadzonym także wśród europejskich pracodawców zbiór kompetencji został dostosowany do realiów naszego kontynentu. Definicja, którą przyjęto, zakłada, że kompetencje są zbiorem wiedzy, umiejętności i postaw.

273 Model CAF (Common Assessment Framework) – czyli Powszechny Model Oceny jest modelem samooceny i doskonalenia przeznaczonym dla jednostek administracji publicznej. Model CAF jest rezultatem współpracy prowadzonej od 1998 roku przez kraje Unii Europejskiej oraz prac analitycznych prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych Speyer'a (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) – Niemcy oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration – EIPA) w Maastricht – Holandia. W 2000 r., podczas Europejskiej Konferencji Zarządzania Jakością w Administracji Publicznej w Lizbonie, Dyrektorzy Generalni Administracji Publicznej oficjalnie zalecili CAF do stosowania przez organizacje administracyjne krajów Unii. Więcej na: www.caf.com.pl.

274 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). OECD jest międzyrządową organizacją gospodarczą, powołaną do życia w 1961 r. na mocy Konwencji Paryskiej, podpisanej w 1960 r. Jest bezpośrednią sukcesorką Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC), powstałej w 1948 r. w celu odbudowy Europy ze zniszczeń wojennych w ramach realizacji Planu Marshalla. Siedziba organizacji znajduje się w Paryżu, więcej na: www.oecd.org.

Poniżej przedstawione zostały kluczowe kompetencje w ich oryginalnym nazewnictwie oraz ich uzasadnienie na podstawie zaleceń Parlamentu Europejskiego i Rady:

Tabela 2. Kluczowe Kompetencje²⁷⁵

1. Zdolność uczenia się	Kompetencja ta zawiera wiedzę dotyczącą potrzeb w zakresie uczenia się, preferowanego sposobu nabywania wiedzy, analizę słabych i mocnych stron oraz zdolność identyfikowania dostępnych szans rozwoju.
2. Kompetencje interpersonalne, międzykulturowe i społeczne	Te aspekty zachowania jednostki, które pozwalają na jej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym. Ważne będzie tu więc rozumienie zasad postępowania i reguł zachowania w różnych społecznościach oraz środowiskach. Dużą rolę odgrywa tu empatyczna postawa. Ten zbiór kompetencji pozwala pracownikowi łatwo zaaklimatyzować się w nowym otoczeniu.
3. Kompetencje obywatelskie	Opierają się one na znajomości pojęć i struktur w życiu społecznym i politycznym, zaangażowaniu w życie publiczne, aktywnym uczestnictwie w działaniach społeczności lokalnych. Jest to kompetencja szczególnie u pracowników sektora administracji publicznej.
4. Przedsiębiorczość	Zamiana pomysłów w działanie. Jest to bardzo szeroki obszar obejmujący m.in. kreatywność, innowacyjność, umiejętność podejmowania skalkulowanego ryzyka, wyznaczanie celów, planowanie i realizacja swoich planów, zarządzanie projektami. Stanowi ona niezbędną bazę do nabywania kompetencji związanych już z konkretnymi przedsięwzięciami.
5. Ekspresja kulturalna	Twórcze wyrażanie swoich opinii, idei, doświadczeń i uczuć. Obejmuje ona znajomość zagadnień i umiejętność korzystania z różnych środków wyrazu, np. muzyka, sztuka teatralna, literatura, sztuki wizualne, media, jak również zdolność odniesienia własnych punktów widzenia w zakresie twórczości i ekspresji do opinii innych oraz zainteresowanie życiem kulturalnym.
6. Porozumiewanie się w języku ojczystym i w językach obcych	Dominującymi językami są język angielski, niemiecki i francuski.
7. Kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne	Dużą rolę przywiązuje się tutaj do logicznego i przestrzennego myślenia oraz wyrażania swoich idei z zastosowaniem wzorów, modeli, tabel czy wykresów. Kompetencja charakterystyczna i dominująca wśród środowisk biznesowych. Kompetencje naukowo-techniczne pozwalają na wykorzystanie istniejącej już wiedzy i metodologii podczas wykonywania zadań zawodowych.
8. Kompetencje informatyczne	Skuteczne posługiwanie się technologiami społeczeństwa informacyjnego w różnych aspektach (praca, rozrywka, komunikacja). Korzystanie z komputera i Internetu podczas zbierania, analizowania, edytowania, prezentowania oraz wymiany informacji. Porozumiewanie się za pośrednictwem Internetu, nawiązywanie kontaktów, budowanie swojej sieci kontaktów, współpraca w sieci. Praca w każdej firmie nierozłącznie wiąże się już z wykorzystaniem komputera i Internetu.

²⁷⁵ Opracowanie własne na podstawie: Zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/962/WE z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (Dz.U. L 394 z 30.12.2006) i portalu praca.pl.

Wydaje się, że przedstawione powyżej kompetencje są dostosowane do realiów polskiej administracji publicznej. A jak jest w praktyce? Obecnie jestem na etapie analizowania wyników badań statystycznych i empirycznych. Wstępnie (*a priori*) wydaje się, że przy zatrudnianiu nie analizuje się owych kompetencji szczegółowo, a nawet jeśli, to najwyżej pośrednio, bez systematycznego, uporządkowanego podejścia. Ostateczną weryfikację tego zagadnienia próbuję przeprowadzić w ramach przygotowywanej rozprawy doktorskiej. Wyniki będę starała się przedstawiać w kolejnych publikacjach. Podnoszenie jakości usług administracji publicznej stanowi ciągle jeszcze otwartą kwestię i wyznacza ważny kontekst dla realizacji prac nad uformowaniem profili kompetencji ogólnych pracownika samorządu, które stanowią istotny etap i punkt wyjścia do systematycznego i metodycznego doskonalenia kompetencji urzędników (w tym kadr współpracy zagranicznej), co w konsekwencji powinno przełożyć się na odpowiednią, satysfakcjonującą współpracę międzynarodową i rozwój regionów.

THE COMPETENCY OF POLISH PROVINCES PERSONNEL RESPONSIBLE FOR INTERNATIONAL COOPERATION IN COMPARISON TO INTERNATIONAL STANDARDS

The last decade is characterized by the internationalization of various socio – economic aspects of life in Poland. It is caused by the increase of Poland’s activity at international forum and especially thanks to the membership in the European Union.

The proposed cohesion policy reform for the period 2014-2020 assumes increasing importance of regions in this matter. It can be assumed that the marshal offices personnel responsible for international cooperation plays a special role, the importance of which will rise. In this perspective the competency of such personnel is significant.

The first part of the paper discusses selected standards of public administration (National School of Administration, European Administrative School, The European Code of Good Administration Behaviour) and the specificity of international cooperation. Subsequently, the subject of personnel responsible for international cooperation of Polish provinces is addressed. In the conclusion, key competencies of the personnel are identified.

Keywords:

Competency, personnel, public administration, international cooperation

*Mgr Magdalena Łyżnicka-Sanczenko**

*Mgr Maja Szumarska***

*Mgr Michał Podbielski****

MIĘDZYNARODOWA AKTYWNOŚĆ WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Aktywność zagraniczna województwa podlaskiego w zmieniającej się rzeczywistości europejskiej jest ciekawym przykładem funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego. Wieloletnie doświadczenie autorów niniejszego artykułu, pracujących na co dzień w Departamencie Współpracy z Zagranicą i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, pozwala na prezentację prowadzonych przez region działań zmierzających do budowania wizerunku województwa na arenie międzynarodowej.

1. Podstawy prawne

Art. 3 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym. Oznacza to, że nie istnieją w jej obrębie żadne autonomiczne jednostki terytorialne, a co za tym idzie, Polska stanowi jeden podmiot stosunków międzynarodowych. Zgodnie z tym, niemożliwe jest prowadzenie niezależnej, odrębnej działalności międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym województwa. Wszelka zewnętrzna aktywność województw musi być podporządkowana i zgodna z wytycznymi polityki zagranicznej państwa.

Ramy współpracy zagranicznej województw określa art. 172 ust. 2 Konstytucji RP. Przewiduje on możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 172 ust. 3 Konstytucji RP zasady realizacji współpracy międzynarodowej woje-

* Dyrektor Departamentu Współpracy z Zagranicą i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

** Kierownik Referatu Współpracy z Zagranicą w Departamencie Współpracy z Zagranicą i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

*** Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy z Zagranicą i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

wódtw regulują przepisy rozdziału 6 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.²⁷⁶

Zgodnie z postanowieniami art. 75 Ustawy o samorządzie województwa podstawą zagranicznej aktywności są *Priorytety współpracy zagranicznej województwa* – uchwała sejmiku województwa wymagająca uprzedniej zgody ministra spraw zagranicznych. Uchwała ta ma fundamentalne znaczenie, gdyż wszelkie umowy i porozumienia o współpracy, a także inicjatywy zagraniczne województwa muszą być zgodne z określonymi w niej priorytetami. Art. 76 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa stanowi odwołanie i jednocześnie rozwinięcie zasady unitarności państwa. Przewiduje on, że współpraca zewnętrzna województwa musi odbywać się w granicach jego zadań i kompetencji oraz pozostawać w zgodzie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami.

Priorytety współpracy zagranicznej województwa podlaskiego określa Uchwała Nr XXXVII/480/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 kwietnia 2006.²⁷⁷ Uchwała precyzuje cele współpracy zagranicznej regionu, które obejmują:

- a) rozwijanie dobrosąsiedzkich stosunków i partnerskiej współpracy z regionami państw sąsiadujących;
- b) współpracę z regionami państw Unii Europejskiej, w tym realizację wspólnych projektów finansowanych ze środków UE;
- c) wspieranie wymiany gospodarczej, społecznej, kulturalnej, turystycznej, sportowej, oświatowej i naukowej;
- d) wspieranie działań samorządów lokalnych oraz instytucji pozarządowych w nawiązywaniu współpracy międzyregionalnej;
- e) działalność Biura Regionalnego Województwa Podlaskiego w Brukseli;
- f) promocję regionu poza granicami kraju;
- g) utrzymywanie i rozwijanie kontaktów z Polonią.

Uchwała określa geograficzne kierunki prowadzenia aktywności zewnętrznej oraz definiuje zasady udziału województwa w instytucjach i stowarzyszeniach międzynarodowych. Znajdują się w niej również zapisy dotyczące kontynuacji współdziałania w ramach już zawartych porozumień o współpracy i deklaracji partnerstwa, a także uczestnictwa w organizacjach i instytucjach międzyregionalnych.

Województwo może również przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Kwestia ta uregulowana została w Ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.²⁷⁸

276 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590.

277 Tryb dostępu: <http://bit.ly/UTrTYI>, dnia 12.12.2012 r.

278 Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009.

Ostatnią z możliwych form współpracy zewnętrznej województwa jest *inicjatywa zagraniczna*. Określenie to zostało użyte w art. 77 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa i zgodnie z jego postanowieniami obejmuje w szczególności umowy o współpracy regionalnej. Wydaje się, że wprowadzając ten przepis w tak otwartym kształcie, ustawodawca chciał pod tym pojęciem umieścić wszelkie możliwe przejawy aktywności międzynarodowej województwa poza tymi wyraźnie wymienionymi w Ustawie o samorządzie województwa. Dowodzi tego również dotychczasowa interpretacja tego pojęcia i praktyka w tym zakresie stosowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. MSZ stoi na stanowisku, że każde przedsięwzięcie zagraniczne województwa, począwszy od działań o charakterze intencyjnym, poprzez składanie wniosków o dofinansowanie z funduszy współpracy transgranicznej, a na umowach o współpracy skończywszy, wymaga zgody MSZ. Tak szeroka i otwarta interpretacja pojęcia „inicjatywa zagraniczna” powoduje w praktyce szereg utrudnień, a w niektórych przypadkach może prowadzić do paraliżu aktywności zagranicznej województwa. Kwestia ta poruszona została przez Konwent Marszałków Województw RP, który w swoim stanowisku z dnia 17 kwietnia 2012 r.²⁷⁹ przyjętym podczas posiedzenia w Łańcucie-Nowej Wsi, wezwał MSZ do uporządkowania stosowania określenia „inicjatywa zagraniczna” oraz stosowania węższej interpretacji tego pojęcia.

W ostatnim okresie daje się zauważyć zmianę podejścia MSZ do aktywności zewnętrznej województw. Wydaje się, że MSZ odchodzi od dotychczasowego zachowawczego stanowiska oraz polityki ścisłej kontroli, a zaczyna postrzegać działalność zewnętrzną województw jako narzędzie prowadzenia polityki zagranicznej państwa. W swoim wystąpieniu podczas konferencji na temat obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej, która odbyła się 20 kwietnia 2012 r. w Warszawie, Minister Spraw Zagranicznych RP Radosław Sikorski powiedział²⁸⁰: *Czy dyplomacja tradycyjna mogłaby rościć sobie pretensje do monopolu na stosunki zewnętrzne – w dobie globalizacji, „efektu CNN”, w dobie otwartych granic, wspólnego rynku pracy czy edukacji? W sytuacji kiedy mimo oficjalnego przedstawicielstwa Polski przy Unii Europejskiej do Brukseli swoich przedstawicieli deleguje 17 polskich regionów? Stawiam oczywiście pytania retoryczne. Postawa na zasadzie „my – czyli MSZ – wiemy lepiej” byłaby sprzeczna ze zdrowym rozsądkiem. Minister Sikorski dodał również: *Chcemy czerpać z przykładów partnerskiej współpracy administracji państwowej ze społeczeństwem obywatelskim w innych krajach. Niech przykładem będą wzorce ze Szwecji, gdzie współpraca tamtejszego MSZ z samorządami ma długą tradycję.* Te deklaracje dają powody, aby sądzić, że*

279 Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie współdziałania administracji rządowej oraz województw w zakresie inicjatyw współpracy międzynarodowej. Tryb dostępu: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9004&Itemid=145, dnia 12.12.2012 r.

280 Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli, Warszawa 2012, s. 4-6, tryb dostępu: <http://msz.gov.pl/resource/e53ba3e8-cc81-408c-9882-8b9082bed2d3:JCR>, dnia 12.12.2012 r.

współpraca na linii MSZ – jednostki samorządu terytorialnego stanie się ściślejsza i lepiej skoordynowana w celu prowadzenia skuteczniejszej polityki zagranicznej państwa.

Zgodnie z powyższym należy podkreślić, iż jednostki samorządu terytorialnego na mocy przepisów uprawnione są do prowadzenia współpracy zagranicznej, atrybutem zaś Rady Ministrów jest prowadzenie polityki zagranicznej za pośrednictwem Ministra Spraw Zagranicznych. Oczywista różnica pomiędzy prowadzeniem polityki zagranicznej a współpracą zagraniczną kształtuje działania podejmowane przez samorządy. Aktywność zagraniczna województwa musi być spójna z priorytetami polskiej polityki zagranicznej, a co więcej, musi wspierać jej założenia poprzez oddolne działania wzmacniające pozycję całego kraju na arenie międzynarodowej. Coraz większa aktywność regionów w kontaktach zagranicznych, i to nie tylko z najbliższymi sąsiadami czy państwami Unii Europejskiej, powoduje, że w istotny sposób wpływa na kształtowanie wizerunku całego kraju.

Struktura współpracy zagranicznej prowadzonej przez województwo podlaskie opiera się na trzech modelach: współpraca podejmowana na podstawie porozumień zawartych pomiędzy władzami regionalnymi, współpraca w ramach zrzeszeń społeczności lokalnych i organizacji międzynarodowych a także współpraca niesformalizowana podejmowana na potrzeby konkretnych działań, które nie wywierają skutków długofalowych. Każdy z tych modeli pozwala na podejmowanie inicjatyw dążących do realizacji celów określonych w Priorytetach współpracy zagranicznej województwa podlaskiego.

2. Wybrane przykłady aktywności zagranicznej województwa podlaskiego

Poniższe przykłady aktywności zagranicznej województwa podlaskiego zostały wybrane ze względu na ich charakterystyczną i wyjątkową konstrukcję, nie stanowią zatem zamkniętego katalogu działań jakie podejmowane są przez województwo podlaskie.

2.1. Współpraca z partnerami francuskimi

Klasycznym przykładem regionalnej aktywności zagranicznej jest współpraca województwa podlaskiego z Departamentem Saône-et-Loire we Francji. Została ona zainicjowana przez Fundację FRANCE-POLOGNE i Stowarzyszenie AEP „Les Campanettes” (ośrodek jeździecki) działające na terenie Departamentu Saône-et-Loire oraz Departamentu Jura (Porozumienie o współpracy pomiędzy województwem suwalskim a Departamentem Jura z 22 listopada 1995 roku). Od początku współpraca międzyregionalna koncentrowała się na jasno sprecyzowanej tematyce, a mianowicie rozwijaniu potencjału turystycznego województwa.

Pierwsze wspólne inicjatywy podejmowane od 1999 roku dotyczyły głównie wykorzystania doświadczeń kluczowego partnera francuskiego, Stowarzyszenia AEP „Les Campanettes” poprzez realizację projektów stażowych i szkoleniowych sprzyjających rozwojowi lokalnemu ze szczególnym uwzględnieniem turystyki aktywnej, zwłaszcza jeździeckiej; projekty obejmowały wymianę kadry specjalistów i młodzieży. Podstawę tych działań stanowiły analizy przeprowadzone na obszarze powiatu białostockiego, które wykazały potrzebę kształcenia zawodowego młodzieży z zakresu turystyki aktywnej i tym samym zwalczania bezrobocia w środowisku wiejskim (klasa o profilu: „Hodowca koni” w ówczesnym Zespole Szkół Mechanizacji Rolnictwa w Supraślu).

Mając na uwadze rozwój gospodarczy, turystyczny i kulturowy tej części regionu, w 2003 roku województwo podlaskie podpisało protokół współpracy z Radą Generalną Departamentu Saône-et-Loire obejmujący m.in. utworzenie „Regionalnego Centrum Kształcenia w zakresie Turystyki Aktywnej” (obecnie: Powiatowy Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bukowisko” w Supraślu). Należy podkreślić, że Centrum, wyposażone m.in. w krytą ujeżdżalnię koni, powstało w 2006 roku przy udziale środków finansowych Unii Europejskiej (ZPORR w Województwie Podlaskim), Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Francuskiej oraz powiatu białostockiego. Wkład merytoryczny wnieśli również partnerzy francuscy reprezentujący Stowarzyszenie AEP „Les Campanettes” oraz Centrum Przyrodnicze EDEN z Cuisery.

Przykład utworzenia Centrum jest wzorem współpracy partnerów publicznych, rządowych i samorządowych, jak również innych aktorów instytucjonalnych i stowarzyszeń reprezentujących obie strony. Ponadto uwagi wymaga spójność wykorzystania środków przeznaczonych zarówno na wspólne działania tzw. „twarde” (środki EFRR) obejmujące powstanie Centrum, jak i działania „miękkie” (środki programów „Leonardo da Vinci” i „Młodzież w działaniu”) pozwalające na prowadzenie w nim specjalistycznej edukacji zarówno formalnej jak i nieformalnej.

Kolejnym ważnym krokiem na drodze intensyfikowania relacji z partnerem francuskim było sformalizowanie współpracy pomiędzy powiatem białostockim (województwo podlaskie) a Pays de la Bresse Bourguignonne (Departament Saône-et-Loire) poprzez podpisanie deklaracji współpracy z 16 lipca 2009 roku. Poza oświadczeniem Stron dotyczącym wzajemnego współdziałania w zakresie rozwoju gospodarczego i kulturalnego, turystyki aktywnej, jak również promocji bioróżnorodności obu obszarów, zawierała ona istotny zapis podkreślający poparcie Stron na rzecz projektów współpracy realizowanych przez LGD Puszcza Knyszyńska oraz GAL du Pays de la Bresse Bourguignonne (Lokalna Grupa Działania obejmująca obszar Pays de la Bresse Bourguignonne).

26 listopada 2010 roku w Supraślu LGD Puszcza Knyszyńska oraz GAL du Pays de la Bresse Bourguignonne podpisały deklarację woli współpracy międzyna-

rodowej w ramach osi IV LEADER, w której sygnatariusze potwierdzili wolę przygotowania, realizacji i oceny projektu współpracy międzynarodowej. Celem ogólnym pierwszego wspólnego projektu jest zwiększenie atrakcyjności turystycznej obu obszarów. Projekt ten będzie realizowany do końca 2013 roku.

Współpraca województwa podlaskiego z Departamentem Saône-et-Loire jest klasycznym przykładem współdziałania partnerów wynikającego z potrzeby oddolnej mieszkańców regionu, ale oficjalnie zainicjowanej na szczeblu władz regionalnych. Sformalizowanie współpracy stanowiło impuls do prowadzenia konkretnych działań na niższych szczeblach samorządu, w tym przypadku na poziomie powiatu białostockiego oraz Lokalnej Grupy Działania Puszcza Knyszyńska wraz z należącymi do niej gminami, wśród których należy wymienić Supraśl, Wasilków, Czarna Białostocka.

Nie bez znaczenia dla kształtowania relacji z partnerem francuskim było ciągle zaangażowanie regionu jako swoistego tutora prowadzonych działań. Ścisłe zidentyfikowana potrzeba współpracy zorientowana na rozwój turystyki aktywnej pozwoliła na efektywne wykorzystanie bogatego doświadczenia partnera francuskiego oraz na stworzenie spójnej strategii współpracy z Departamentem Saône-et-Loire. Aktualnie tematyka współpracy poszerzana jest o nowe aspekty turystyki aktywnej oraz kwalifikowanej, jak na przykład udział w ruchu turystycznym osób niepełnosprawnych. Dużą uwagę poświęca się dostosowaniu infrastruktury turystycznej oraz szlaków turystycznych do potrzeb tej grupy uczestników.

Współpraca województwa podlaskiego z partnerami francuskimi jest doskonałym przykładem uwrażliwienia władz regionu na potrzeby aktorów lokalnych. W tym przypadku, dzięki stosownym porozumieniom, władze samorządowe stworzyły skuteczne ramy współpracy, gwarantujące spójność działań podejmowanych przez strony. Przekłada się to na efektywne wykorzystywanie środków przeznaczanych na wspólne projekty, a tym samym oddziaływanie na lokalny rozwój gospodarczy. Synergia działań podejmowanych w ramach współpracy zagranicznej z Francją przez władze samorządowe każdego szczebla przynosi wymierne efekty dla rozwoju regionu i jego mieszkańców.

2.2. Dom Polski Wschodniej w Brukseli

Zupełnie innym przykładem prowadzonej aktywności zagranicznej województwa jest działalność Domu Polski Wschodniej w Brukseli. Wspólna inicjatywa pięciu województw Polski wschodniej: podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego, lubelskiego i świętokrzyskiego miała na celu stworzenie silnej reprezentacji tej części Polski na arenie europejskiej w bezpośrednich kontaktach z instytucjami unijnymi. W grudniu 2008 roku na posiedzeniu Komisji Polski Wschodniej Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, marszałkowie pięciu województw przyjęli wspólne stanowisko o powołaniu wspólnego przedstawicielstwa w Brukseli.

seli. Na mocy Porozumienia z 2009 roku²⁸¹ województwa Polski wschodniej, objęte wspólnym programem Rozwój Polski Wschodniej, borykające się z podobnymi problemami rozwojowymi i charakteryzujące się podobnym potencjałem, zostały wyposażone w dodatkowy instrument sprzyjający wzmocnieniu ich pozycji.

Zgodnie z ustaleniami wypracowano najbardziej efektywną formułę funkcjonowania wspólnego przedstawicielstwa w Brukseli, która odpowiada sprawdzonemu europejskiemu modelowi polegającemu na skupieniu kilku regionów pod jednym szyldem, dobrym przykładem takiej współpracy może być Dom Szkocki. Połączenie większej liczby regionów sprzyja lepszej, silniejszej i bardziej widocznej reprezentacji na arenie europejskiej, umożliwia skuteczniejszy lobbing przed instytucjami europejskimi i lepszą promocję.

Celem Porozumienia było skoordynowanie działań oraz określenie głównych zasad funkcjonowania Domu. Przedstawicielstwa poszczególnych województw nie utraciły autonomii, działają na rzecz swojego regionu oraz podejmują wspólne działania w ramach Domu Polski Wschodniej. Wspólna siedziba oraz prowadzenie wspólnego sekretariatu wzmocnia pozycję wizerunkową regionów Polski wschodniej na arenie europejskiej. Ponadto Porozumienie uregulowało kadencyjną koordynację nad pracami Domu Polski Wschodniej kolejno przez każdego z marszałków. W 2013 roku koordynację prac DPW przejmuje województwo podlaskie.

Doskonałym przykładem wykorzystania tego narzędzia aktywności międzynarodowej jest podjęcie szeregu działań zmierzających do wspierania idei Partnerstwa Wschodniego jako projektu kulturowego. Rozpowszechnianie za pośrednictwem DPW dyskusji na temat kulturowego wymiaru Partnerstwa Wschodniego oraz propagowanie rekomendacji z pierwszego Kongresu Kultury Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w dniach 21-23 października 2011 roku w Lublinie w realny sposób kształtuje strategię współpracy z krajami objętymi Partnerstwem. Trwają prace nad przyjęciem wspólnego Stanowiska Województw Polski Wschodniej w sprawie kulturowego wymiaru Partnerstwa Wschodniego, którego celem jest między innymi: wypracowanie nowych form współpracy kulturalnej z krajami objętymi inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, włączenie podmiotów z krajów objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego w prace nad kształtem europejskiej polityki sąsiedztwa oraz zbudowanie sieci wspierającej organizacje i twórców z tych krajów, podjęcie działań zmierzających do podniesienia efektywności już istniejących mechanizmów finansowania kultury w krajach objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego i Unii Europejskiej, poprzez racjonalne wykorzystywanie środków i ich efektywniejszą alokację. Rekomendacje skierowane zostaną do organów Unii Europejskiej, administracji centralnej i lokalnej krajów objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego

281 Uchwała nr XXXII/374/09 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 września 2009 w sprawie powierzenia zadań z zakresu prowadzenia wspólnego przedstawicielstwa województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego pod nazwą Dom Polski Wschodniej w Brukseli.

i Unii Europejskiej, a w szczególności do instytucji odpowiedzialnych za kulturę, edukację i ich finansowanie, a także do organizacji kulturalnych, uniwersytetów oraz środowisk twórczych.

2.3. Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich

Województwo podlaskie jest członkiem Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (*Conference of Peripheral Maritime Regions – CPMR*) od 2002 r.²⁸² CPMR to stowarzyszenie międzyregionalne, które powstało w 1973 r. i obecnie skupia ponad 160 regionów z 28 państw europejskich. Główne cele działalności CPMR obejmują: ograniczenie negatywnych skutków peryferyjnego położenia regionów członkowskich poprzez promowanie ich rozwoju, lepsze wykorzystanie atutów regionów członkowskich poprzez ich współpracę w ramach wspólnych projektów, wykorzystanie korzyści płynących z bliskości władz regionalnych względem obywateli. Konferencja reprezentuje wspólne interesy regionów członkowskich, głównie wobec instytucji UE. CPMR proponuje konkretne rozwiązania w zakresie polityk wspólnotowych mających wpływ terytorialny, a mianowicie: polityki regionalnej, zrównoważonego rozwoju, transportowej, rolnej, konkurencji, badań i rozwoju oraz rybołówstwa. Dzięki wysokiemu poziomowi merytorycznemu proponowanych rozwiązań CPMR jest organizacją wysoce cenioną w Brukseli i stanowi skuteczne forum lobbingowe.

Województwo podlaskie jest, jak dotąd, jest jedynym polskim regionem należącym do CPMR. W ramach uczestnictwa w Konferencji województwo skupia się szczególnie na zagadnieniach dotyczących polityki spójności oraz polityki regionalnej UE, transportu (ze szczególnym uwzględnieniem sieci TEN-T), zatrudnienia i szkoleń. Region jest ponadto aktywnym promotorem idei Partnerstwa Wschodniego oraz polityki sąsiedztwa UE.

Można stwierdzić, że województwo podlaskie jest najbardziej aktywnym regionem członkowskim CPMR spośród państw tzw. nowej Unii Europejskiej. Region dał się poznać jako aktywny, rzetelny i godny zaufania członek organizacji, czego wyrazem było powierzenie Podlaskiemu organizacji Zgromadzenia Ogólnego CPMR w październiku 2012 r., które odbyło się w Białymstoku i zgromadziło ponad 300 uczestników, w tym członków przedstawicieli rządów państw członkowskich UE, członków Komisji Europejskiej i posłów do Parlamentu Europejskiego.

Podsumowując, należy podkreślić, iż podejmowanie aktywności zagranicznej przez województwo podlaskie jest nieodzownym elementem jego rozwoju. Biorąc pod uwagę obecną politykę Unii Europejskiej, podstawowym wymogiem harmonijnego wzrostu jest powstanie sieci międzyregionalnych powiązań, służących inte-

282 Podstawę członkostwa województwa w CPMR stanowi Uchwała Nr XLVIII/389/02 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie przystąpienia Województwa Podlaskiego do międzynarodowej organizacji CPMR.

resom wszystkich aktorów, wyrównywaniu różnic w rozwoju między silnymi i peryferyjnymi regionami. Dlatego też województwo podlaskie angażuje się zarówno we współpracę międzyregionalną z partnerami z krajów Unii Europejskiej, nie zapominając jednak o żywej potrzebie kontaktów z najbliższymi sąsiadami i krajami Partnerstwa Wschodniego, które ze względu na nasze położenie geograficzne przyjmują strategiczny charakter.

EXTERNAL RELATIONS OF PODLASKIE VOIVODSHIP

The article focuses on international and inter-regional activities of the Polish region of Podlaskie. It presents the statutory regulations concerning external relations of Polish local and regional authorities. With Poland being a unitary state, the article discusses practical aspects of conducting regional external co-operation in line with the principles of the state's foreign policy. The authors outline the priorities of Podlaskie's external activities, as adopted by the Regional Assembly (Sejmik), and provide an insight into selected examples of inter-regional co-operation.

Keywords:

External relations, Podlaskie, priorities of external activities, local and regional authorities

CZEŚĆ III

POWIATY I GMINY W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

*Dr hab. Ewa Czech, prof. UwB**
*Mgr Martyna Kropiewnicka***

MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO SZCZEBŁA POWIATOWEGO W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA REALIZOWANEJ W ZGODZIE ZE ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM

Uwagi wstępne

Rzeczpospolita Polska z coraz większym zaangażowaniem uczestniczy na poziomie międzynarodowym we współpracy prowadzonej na rzecz ochrony środowiska. Przyczyniło się do tego z pewnością członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Radzie Europy czy innych organizacjach międzynarodowych, np. Stowarzyszeniu Europejskich Regionów Granicznych oraz jej strategiczne położenie, dzięki któremu jest ona niejako łącznikiem pomiędzy zachodnią a wschodnią częścią Europy.

Z początkiem lat 90-tych Polska zaczęła współpracę międzynarodową na poziomie samorządów terytorialnych, co stanowiło zupełnie nowy wymiar współdziałania i było odzwierciedleniem przemian ustrojowych. Okazało się, że istnieje wyraźna potrzeba integracji nie tylko na szczeblu państwowym, ale również lokalnym, co było następstwem postępującej decentralizacji państw.²⁸³ Z racji tego, iż środowisko traktowane jest jako dobro o charakterze powszechnym i niepodzielnym, naturalnym stało się rozpatrywanie ochrony środowiska w kontekście współpracy podmiotów lokalnych na szczeblu międzynarodowym, zwłaszcza w formie współpracy transgranicznej.²⁸⁴

* Kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska i Nauki Administracji Publicznej Wydziału Prawa UwB

** Doktorantka w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska i Nauki Administracji Publicznej Wydziału Prawa UwB

283 E. Grzyb, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2010, s. 3.

284 W. Jastrzębska, *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, pod red. M.G. Woźniak, Rzeszów 2008, s. 97.

Brzmienie zrównoważonego rozwoju funkcjonujące tak w prawie międzynarodowym jak i krajowym powoduje, że nie może zostać uznane za bezsporne jego utożsamianie z ochroną środowiska. Należy w zrównoważonym rozwoju widzieć m.in. taki wyznacznik działań służących ochronie środowiska, który wyłącza ochronę totalną tej wartości prawnej, tj. prowadzoną kosztem wszelkich innych wartości chronionych prawnie, które mogą pozostawać w kolizji z ochroną środowiska. Ustawodawca polski dopuszcza ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności z uwagi na ochronę środowiska. Możliwość ograniczenia tych praw i wolności obwarowana jest jednak koniecznością spełnienia warunków określonych w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.²⁸⁵ Jednocześnie należy podkreślić, że niemożliwe jest do obrony stanowisko postulujące rozdzielność sfer zrównoważonego rozwoju i ochrony elementów przyrodniczych.

Przyjmując takie usytuowanie względem siebie realizacji ochrony środowiska i realizacji zrównoważonego rozwoju, za zasadne należy uznać poddanie rozważaniom problematyki możliwości współpracy międzynarodowej polskiego samorządu szczebla powiatowego na rzecz ochrony środowiska w kontekście konieczności realizacji tego zadania w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Problematyka zrównoważonego rozwoju w kontekście międzynarodowej współpracy polskiego samorządu terytorialnego szczebla powiatowego

Koncepcja zrównoważonego rozwoju została stworzona w wyniku obrad Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 r. Rezultatem zebrania delegacji państw oraz ponad stu organizacji pozarządowych była Deklaracja z Rio w Sprawie Środowiska i Rozwoju oraz Globalny Program Działań zwany Agendą 21.²⁸⁶ W tekście Deklaracji określone zostało dwadzieścia siedem zasad odnoszących się do zrównoważonego rozwoju, m.in. prawo człowieka do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą czy odpowiedzialność państw przed obecnymi i przyszłymi pokoleniami za zapewnienie, że ich działalność nie spowoduje zniszczenia środowiska. Kluczową zasadą na gruncie omawianej tematyki jest dwudziesta druga zasada, która stanowi, iż „*Ludność tubylcza i ich wspólnoty, a także inne wspólnoty lokalne odgrywają znaczną rolę w zarządzaniu środowiskiem i rozwoju, ze względu na ich wiedzę i tradycję (...) Państwa powinny umożliwić im efektywny udział w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju.*” Sygnatariusze Deklaracji z Rio kierują więc w stosunku do organów państwowych powinność włączenia do współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony środowiska, reali-

285 Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

286 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*, Toruń 2011, s. 34.

zowanej w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem, również samych obywateli, ich zrzeczeń oraz jednostki samorządu terytorialnego, jako że zgodnie z zasadą pomocniczości, zadania które mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa, powinny być przez nie wykonywane.²⁸⁷ Ochrona środowiska jest dziedziną życia, która w sposób szczególny związana jest z bytem poszczególnych społeczności lokalnych i często mają one większą świadomość istniejących na danym terytorium problemów czy potrzeb niż władze państwowe. Ten kierunek działań został wyrażony podczas kolejnego Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro zwanego Rio +20, który odbył się w dniach 20-22 czerwca 2012 r. i był swego rodzaju jubileuszowym zjazdem, zorganizowanym na 20-lecie wdrażania koncepcji przyjętych podczas pierwszego Szczytu Ziemi w Rio w 1992 r. oraz 10-lecie Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju (WSSD) w Johannesburgu.²⁸⁸ Podczas Rio +20 odbyła się Konferencja Narodów Zjednoczonych nt. zrównoważonego rozwoju. Miała ona na celu ożywienie politycznego zainteresowania zrównoważonym rozwojem, dokonanie oceny postępu, jaki miał miejsce na przestrzeni ostatnich 20 lat i rozpoznanie luk, które pozostały do zapalenia w implementacji zaleceń poprzednich konferencji, w tym przede wszystkim Szczytów Ziemi, ponadto wskazanie nowych pojawiających się wyzwań we wzajemnych oddziaływaniach człowieka i środowiska. Podobnie jak 20 lat wcześniej myślą przewodnią Rio+20 było zaangażowanie wszystkich sektorów życia społecznego i wszystkich „głównych grup”, zgodnie z określeniem zawartym w programie Agenda 21, w tym m.in. społeczności lokalnych.²⁸⁹ Jednym z elementów Konferencji podczas Rio +20 było stworzenie koncepcji tzw. zrównoważonych miast. Miasta uznane zostały za centra rozwoju społecznego i ekonomicznego, jednak stwierdzono, iż warunkiem postępu na terenach zurbanizowanych jest ograniczenie nadmiernego wykorzystywania terenów i niekontrolowanej eksploatacji zasobów naturalnych. W tym kontekście przed lokalnymi społecznościami stoi wyzwanie współtworzenia tzw. „zielonej gospodarki”, m.in. poprzez poprawę systemów transportu, budownictwa, energetyki, wodociągów oraz usuwania nieczystości.²⁹⁰

W kontekście przeprowadzanych rozważań konieczne jest także podkreślenie znaczącej roli zasady wyrażającej się w tym, iż dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju niezbędne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich (zasada czwarta Deklaracji z Rio). Oznacza to m.in. swoistą koherencję i integrację aspektów eko-

287 J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 89.

288 J. Jonker, M. Krukowska, *Transformacja w kierunku zrównoważonego rozwoju. Siedem zasad koniecznych do wprowadzenia „zielonej gospodarki” – wkład do przygotowań do Rio +20 (Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz Zrównoważonego Rozwoju) w 2012 roku*, „Management and Business Administration. Central Europe” 2012, Nr 4, s. 92-106.

289 Tryb dostępu: www.unesco.pl/rio-20, dnia 14.12.2012 r.

290 Tryb dostępu: <http://www.unic.un.org.pl/rio20/miasta.php>, dnia 14.12.2012 r.

logicznych, ekonomicznych i społecznych w procesie rozwoju państw.²⁹¹ Należy podkreślić, iż na gruncie prawa międzynarodowego stworzenie koncepcji zrównoważonego rozwoju miało przede wszystkim na celu wprowadzenie przeciwwagi dla koncepcji wzrostu gospodarczego²⁹² i sformułowanie katalogu norm nadrzędnych, które umożliwiłyby zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnych pokoleń w taki sposób, aby zapewnić również odpowiedni standard rozwoju przyszłym generacjom, a który jest możliwy jedynie przy zachowaniu odpowiednich standardów ochrony środowiska.²⁹³ W dokumentach będących rezultatem Szczytu Ziemi w Rio jasno określony został kierunek działań na najbliższe dekady. Wskazano w nich, iż jednym z fundamentów zrównoważonego rozwoju jest intensywne i świadome zaangażowanie społeczeństwa w ochronę środowiska. Twórcy powoływanych dokumentów traktują zrównoważony rozwój przede wszystkim w kategoriach globalnych, jednocześnie podkreślając odpowiedzialność państw za rozwój struktur demokratycznych na ich terytorium, a także za znaczenie tychże struktur oraz sposób wzmocnienia ich roli w ochronie środowiska. Jako grupy społeczne, które należały ówczesnie do dyskryminowanych, wskazano m.in. ludność tubylczą, rolników czy struktury i organizacje samorządowe.²⁹⁴

Ustrojodawca polski, mocą normy art. 5 Konstytucji, nadał zasadzie zrównoważonego rozwoju rangę zasady konstytucyjnej. W treści tego artykułu wskazano, że Rzeczpospolita Polska, m.in. zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Natomiast w art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska²⁹⁵ ustawodawca zawarł definicję legalną zrównoważonego rozwoju. Traktuje on ten rozwój jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi przyrodniczej, jak również trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Ma to na celu zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Obecnie istniejący w Polsce stan cechuje istnienie dobrze rozwiniętych i umocowanych prawnie struktur demokratycznych, a także funkcjonowanie dobrze rozwiniętych organizacji samorządowych. Zatem należy oczekiwać, że powinny one spełniać istotną rolę w realizacji ochrony środowiska wykonywanej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Ich zadania polegają przede wszystkim na stymulowaniu aktywności poszczególnych grup społecznych w działaniach na rzecz ochrony środowiska, jak również na podnoszeniu poziomu edukacji obywateli w za-

291 S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 113.

292 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*, Toruń 2011, s. 34.

293 *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do roku 2025*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999, s. 3. Patrz również: „Our Common Future” – *Nasza Wspólna Przyszłość*, Warszawa 1991, s. 67, 71; *Our Common Future*, The World Commission on Environment and Development, Oxford-New York 1987, s. 6.

294 M. Micińska, *op. cit.*, s. 34.

295 Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

kresie dbałości o stan środowiska. Niewątpliwym walorem funkcjonowania samorządów terytorialnych jest to, iż z uwagi na to, że są one stosunkowo blisko obywatela, mogą przygotować jednostkę do aktywnych, niewymuszonych działań. Należy przyjąć, że struktury samorządowe kształtują zdolność do podejmowania decyzji o skali lokalnej, umożliwiają obywatelom zarządzanie ich realizacją i kształtują postawy obywatelskie poprzez konieczność ponoszenia odpowiedzialności za decyzje podejmowane w imieniu innych i w ich interesie.²⁹⁶

Samorządy terytorialne zostały wyposażone w wiele narzędzi prawnych, które pozwalają im aktywnie działać na rzecz ochrony środowiska. Aktywność ta przejawia się m.in. w tworzeniu strategii rozwoju, planowaniu zagospodarowania przestrzennego, wydawaniu decyzji lokalizacyjnych oraz pozwoleń na korzystanie z zasobów środowiska.²⁹⁷ Ponadto do zadań samorządów należy edukacja, ochrona zdrowia na swoim terenie czy promocja kultury i rekreacji. W przypadku powiatów zadania te określa przede wszystkim art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.²⁹⁸ Umożliwia to samorządom zharmonizowanie procesów rozwoju polityki gospodarczej i infrastrukturalnej z rozwojem społecznym i ekologicznym, a tym samym urzeczywistnianie zrównoważonego rozwoju.²⁹⁹

Ochrona środowiska realizowana w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem powinna odgrywać znaczącą rolę we współpracy międzynarodowej podmiotów lokalnych, w tym na poziomie transgranicznym. Wynika to ze specyfiki procesów środowiskowych oraz z postępującej globalizacji zjawisk społecznych i ekonomicznych. Zgodnie z dwudziestą piątą zasadą zrównoważonego rozwoju, zawartą w Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju: „*Pokój, rozwój i ochrona środowiska są współzależne i niepodzielne*”. Oznacza to, że środowisko, które tworzy m.in. powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze czy klimat (art. 3 pkt. 39 ustawy Prawo ochrony środowiska), już ze swej natury nie może być ściśle rozgraniczone pomiędzy poszczególnymi państwami. Jest to szczególnie dostrzegalne w momencie jego degradacji, kiedy zanieczyszczenie czy zniszczenie jednego z komponentów środowiska może wpływać i nierzadko wpływa na pozostałe elementy środowiskowe. Z punktu widzenia Rzeczypospolitej Polskiej takie czynniki, jak kryzys w krajach sąsiadujących, klęska ekologiczna czy zachwiania na rynkach mogą powodować zakłócenie zrównoważonego rozwoju. Niepodzielność środowiska szczególnie widoczna jest na tych terenach, gdzie występują zintegrowane ekosystemy, a obszary te znajdują się na terytorium przynajmniej dwóch państw. W obliczu istniejących zagrożeń konieczna stała się więc współpraca samorządów o charakterze międzynarodowym.

296 Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski..., *op. cit.*, s.19.

297 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2010, s. 123-126.

298 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

299 Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski..., *op. cit.*, s.19.

Podstawy prawne współpracy międzynarodowej polskiego samorządu terytorialnego szczebla powiatowego na rzecz ochrony środowiska realizowanej w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem

W celu umożliwienia podmiotom lokalnym współpracy z podmiotami zagranicznymi należało stworzyć formalno-prawne podstawy do tego typu działań. Inicjatywy w tej dziedzinie podjęły się, jako pierwsze, Rada Europy oraz Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. To właśnie pod przewodnictwem Rady Europy stworzono dokumenty, które wprowadziły ujednolicone standardy odnoszące się do najważniejszych reguł współpracy międzynarodowej jednostek regionalnych i które zostaną scharakteryzowane w niniejszym artykule.³⁰⁰ Głównymi formami kooperacji pomiędzy podmiotami lokalnymi są: współpraca o charakterze transgranicznym oraz współpraca w ramach euroregionów. Są one istotne między innymi z uwagi na wspomnianą już okoliczność bycia przez Polskę „wschodnią ścianą” Unii Europejskiej. W związku z tym faktem współdziałanie z regionami państw wschodnioeuropejskich ma szczególny wymiar. Konieczny stał się rozwój współpracy przygranicznej, rozbudowa infrastruktury granicznej, służącej ochronie środowiska, jak również przekazanie polskich doświadczeń, m.in. w dziedzinie ochrony środowiska regionom wschodnich sąsiadów Polski. Współpraca na terenach granicznych stała się niejako gwarancją zapobiegania wykluczeniu czy odsunięciu na margines wschodnich województw Polski.³⁰¹ W sposób generalny należy stwierdzić, iż współpraca transgraniczna czy współpraca w ramach euroregionów jest bardzo ważna również ze względu na realizację ochrony środowiska w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem. W wyniku współpracy tworzy się sieć powiązań i zależności w zakresie aspektów społecznych, ekologicznych i ekonomicznych. Zrównoważony rozwój odnosił się do trwałości ekologicznej oznaczającej zrównoważone, umiarkowane wykorzystanie zasobów, rozwoju ekonomicznego uwzględniającego zintegrowanie ochrony środowiska i rozwoju oraz sprawiedliwości społecznej między- i wewnątrzpokoleniowej.³⁰²

Pierwszym ważnym aktem prawnym, który odnosił się bezpośrednio do współpracy transgranicznej była Europejska Konwencja Ramowa o Transgranicznej Współpracy pomiędzy Władzami i Wspólnotami Terytorialnymi, zwana Konwen-

300 W. Jastrzębska, Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej, [w:] Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych, pod. red. M.G. Woźniak, Rzeszów 2008, s. 98.

301 M. Kołodziejski, K. Szmigiel, Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGIP, s. 4.

302 Definicja zrównoważonego rozwoju zawarta w raporcie „Nasza Wspólna Przyszłość” (raport Brundtland) z 1987 r., cyt za: Ewa-Mazur Wierzbicka, Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku, [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji, Część 1, Rzeszów 2006, s. 318.

cją Madrycką, podpisana 21 maja 1980 roku. W polskim porządku prawnym zaczęła funkcjonować w 1993 r. Sygnatariusze Konwencji zobowiązali się do uznania współpracy transgranicznej jako dopuszczalnej formy aktywności swoich jednostek terytorialnych, a także do wyposażenia ich w odpowiednie kompetencje umożliwiające nawiązanie tej współpracy. W treści Konwencji Madryckiej ustanowiono także zasadę pierwszeństwa prawa wewnętrznego w stosunku do umów i porozumień szczebla lokalnego i regionalnego zawieranych między partnerami współpracy. Postanowieniami Konwencji wprowadzono również pojęcie współpracy transgranicznej do języka prawnego. Zgodnie z brzmieniem Konwencji poprzez współpracę transgraniczną należy rozumieć każde podejmowane wspólnie działanie, którego celem jest umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, a także zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. W powoływanej Konwencji wskazano także, iż ramy tej współpracy stanowią właściwości wspólnot i władz terytorialnych w sposób określony przez prawo wewnętrzne.³⁰³

Kolejnym ważnym dokumentem międzynarodowym jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Sporządzona w 1985 roku, w Polsce weszła w życie w roku 1994. W treści Karty zawarto dość szczegółowo określone postanowienia dotyczące istoty i kompetencji samorządów lokalnych. W przepisach art. 10 ust. 2 i 3 Karty określone zostało prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się w międzynarodowe związki i porozumienia współpracy transgranicznej w granicach określonych prawem. Warto w tym miejscu wspomnieć również o Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych. Należy ona do kategorii *soft law* – stanowi deklarację współpracy. Poruszone zostały w niej najistotniejsze zagadnienia dotyczące europejskiej współpracy transgranicznej i przygranicznej. Karta została opracowana przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych w 1995 r.³⁰⁴ Odzwierciedleniem norm nadrzędnych określonych w prawie międzynarodowym jest art. 172 Konstytucji RP, który ustanawia prawo jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się, przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Z kolei zasady współpracy transgranicznej określone zostały w ustawie z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.³⁰⁵ W przepisie art. 2 tej ustawy określono, iż jednostki samorządu terytorialnego, przystępując do międzynarodowych zrzeszeń, muszą działać zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz jego międzynarodowymi zob-

303 W. Jastrzębska, Rola euroregionów..., *op. cit.*, s. 99.

304 E. Grzyb, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2010, s. 7.

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

wiązaniami. W przypadku niespełnienia tego warunku minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia międzynarodowego (art. 10 ust. 2 ustawy). Powtórzenie tych wymogów można znaleźć w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

Istniejąca na przestrzeni ostatnich 30 lat praktyka pozwala na stwierdzenie, że nie zawsze prawo wewnętrzne poszczególnych państw pozwala na zrealizowanie zamierzonych działań. Jest to wynikiem tego, że uregulowania wewnątrz krajowe, w których zawarto uprawnienia do podejmowania przez samorządy działań w zakresie międzynarodowego obrotu publiczno-prawnego, nie zawsze mogą zostać uznane za wystarczające w tym obszarze.

Należy stwierdzić, iż polski system prawny regulujący udział samorządu terytorialnego we współpracy międzynarodowej w porównaniu do regulacji międzynarodowych jest niekompletny i stwarza bariery we wzajemnej kooperacji.³⁰⁶ W tym miejscu warto posłużyć się przykładem regulacji zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym, gdzie w art. 12 pkt. 9a ustawodawca w sposób ogólny określa, iż do właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw, a także przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych. W przepisach ustawy o samorządzie powiatowym uregulowano również sposób przekazywania kompetencji decyzyjnych oraz sposób zawiązywania powiatowych związków, stowarzyszeń i porozumień. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego może następować nie tylko na płaszczyźnie horyzontalnej, ale i między jednostkami różnego stopnia, tj. między powiatami i gminami. To właśnie stowarzyszenia powiatów i gmin stały się podstawą euroregionów. W tym kontekście powstał problem przystępowania do stowarzyszeń utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, działające na podstawie prawa polskiego, jednostek samorządu terytorialnego innych państw. Należy przyjąć, że taka możliwość wynika z brzmienia art. 22 i art. 4 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.³⁰⁷ Zgodnie z nimi zagraniczne jednostki samorządu terytorialnego, jako że są osobami prawnymi, mogą bez przeszkód przystąpić do związku stowarzyszeń. Uznaje się jednak, że w warunkach polskich podmioty te mogą być tylko członkami wspierającymi.³⁰⁸

Główną formą współpracy pomiędzy podmiotami lokalnymi są wielostronne umowy międzynarodowe lub bilateralne porozumienia między państwami. Polska podpisała takie umowy ze wszystkimi państwami ościennymi. Do najważniejszych elementów tychże umów należą: obowiązek informowania przez władze centralne władz regionalnych i lokalnych o możliwości podjęcia takiej współpracy, obowiązek strony do usunięcia wszelkich przeszkód prawnych mogących ograniczać współ-

306 E. Grzyb, *op. cit.*, s. 4.

307 Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.

308 E. Grzyb, *op. cit.*, s. 13.

działanie, określenie zakresu przedmiotowego podejmowanej współpracy, wskazanie możliwości powołania odpowiednich komisji międzyrządowych lub innych organów koordynujących, ewentualnie ustanowienie klauzul wyłączających dane terytorium z tej współpracy. Z kolei w odniesieniu do euroregionów ich organizację regulują statuty, porozumienia o utworzeniu danego euroregionu oraz regulaminy ich organów.³⁰⁹ Ważnym elementem umów jest określenie wymogu zgodności działań z prawem krajowym. Współpraca pomiędzy podmiotami lokalnymi musi być więc zgodna z prawem wewnętrznym państw, ale także w prawidłowy sposób realizować przyjęte przez dane państwo regulacje aktów międzynarodowych. Wypada zwrócić uwagę na problem różnic, jakie występują pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego zawierającymi porozumienia. Ich uwarunkowania polityczne i gospodarcze sprawiają, że we współpracy może występować zjawisko nierówności potencjałów gospodarczych i finansowych, co wynika m.in. z dysproporcji w dostępie do funduszy i programów regionalnych Unii Europejskiej. Ta asymetria powoduje, iż nie wszystkie działania mogą być podejmowane przez współpracujące państwa równomiernie i na takim samym poziomie, a to tworzy pytanie o sens wspólnych przedsięwzięć.³¹⁰ W ramach aktywności podmiotów lokalnych na rzecz ochrony środowiska niespójne i nieharmonijne działania mogą stanowić wyraźną przeszkodę w utrzymaniu odpowiedniego standardu ochrony środowiska, a przy tym zachowaniu unikalności i niezmienności terenów należących do kilku państw. Jak już wspomniano wyżej, środowisko jest swego rodzaju nierozzerwalnym zbiorem elementów, pomiędzy którymi zachodzą dynamiczne interakcje, a zaniechanie ochrony jednego z nich może i, nierzadko negatywnie wpływa na pozostałe. Zatem nierównomierna ochrona danego terenu może uniemożliwić osiągnięcie zakładanego przez państwa celu, jakim jest utrzymanie stanu środowiska na odpowiednim poziomie. Przykładem tego typu problemów jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ramach Euroregionu Pomerania. Stronami umowy są tu zrzeszenia podmiotów lokalnych Polski, Niemiec oraz Szwecji. Zgodnie z umową o utworzeniu euroregionu celem współpracy w Euroregionie Pomerania jest między innymi podejmowanie wspólnych działań na rzecz równomiernego i zrównoważonego rozwoju regionu. Cel ten ma być zrealizowany głównie poprzez utrzymanie oraz poprawę stanu środowiska naturalnego, poprawę gospodarki rolnej i leśnej czy rozwój skoordynowanego transgranicznego planowania przestrzennego. Część środków na realizację zadań dofinansowywana jest z funduszu Unii Europejskiej, który umożliwił realizowanie projektów właśnie z zakresu ochrony środowiska, tj. budowanie i utrzymywanie oczyszczalni ścieków, kanalizacji sanitarnych czy modernizację systemów ogrzewania. Z dotychczasowych doświadczeń we współpracy tego euroregionu wynikają jednak problemy w postaci nierówności o charakterze finan-

309 Tryb dostępu: http://lukdan.vxm.pl/karpacki/podstawy_prawne, dnia 14.12.2012 r.

310 Tryb dostępu: <http://biurose.sejm.gov.pl>, dnia 14.12.2012 r.

sowym, społecznym czy prawnym. Ponadto uwidacznia się różny poziom zaangażowania we współpracę wynikający m.in. z bariery językowej, a także braku doświadczeń w instytucjonalizacji współpracy.³¹¹ Zauważalne są również bariery polegające na skomplikowanych procedurach realizacji i rozliczania projektów unijnych oraz istnieniu zbyt wielu instytucji pośredniczących. Co więcej, w ramach niektórych projektów nie ma możliwości uzyskania zaliczek na ich realizację, co już na starcie dyskwalifikuje niektóre regiony. Okres oczekiwania na zwrot poniesionych kosztów realizacji projektów jest natomiast bardzo długi. Istnieje również problem występowania niejednorodnych procedur rozliczania projektów w poszczególnych częściach krajów. Na gruncie prawnym kolejną przeszkodą, obok niedostatecznych regulacji, są różnice w rozwiązaniach prawnych w państwach będących stronami umów czy też różnice w zakresach kompetencji organów państwowych i samorządowych.³¹²

Dostrzegając potrzebę zmian w istniejącym stanie prawnym, należy podkreślić rolę Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, której celem jest kontynuacja idei zawartej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (EKSR) przyjęto 5 czerwca 1997 r., jednak do dziś nie stanowi ona aktu prawa międzynarodowego, ponieważ nie uzyskała koniecznego poparcia ze strony państw członkowskich Rady Europy ani też aprobaty jej organu stanowiącego, którym jest Komitet Ministrów. Jej postanowienia wyrażają koncepcję miejsca i roli ustrojowej regionów we współczesnej Europie. Postanowienia Karty odzwierciedlają całkowitą zmianę myślenia o podmiotach samorządowych współpracujących na szczeblu międzynarodowym. Regiony są tu traktowane jako szczebel administracji publicznej między rządem a samorządem lokalnym, wyposażony w odrębną od państwa i jednostek lokalnych osobowość prawną oraz jako organ stanowiący, wyłaniany w powszechnych wyborach, który posiadałby własne organy wykonawcze i aparat administracyjny, budżet z własnymi źródłami dochodów, a także znaczny zakres zadań i kompetencji. Dzięki temu regiony uzyskałyby większy wpływ na ustalenia ich dotyczące podejmowane na szczeblu międzynarodowym i ponadnarodowym. Europejska Karta Samorządu Regionalnego nadal znajduje się na etapie projektu, ale niezmiennie budzi kontrowersje, gdyż przewiduje się w niej istnienie regionów posiadających przymioty kojarzone zazwyczaj z państwem.³¹³ Przyjęcie tego aktu z pewnością miałooby istotne znaczenie w obszarze samorządności regionalnej. Być może zniwelowałoby część istniejących obecnie barier, a cechy samodzielności przypisane poszczególnym regionom pozwoliłyby im na realne zwalczanie problemów istniejących na danych terenach.

311 *Ibidem.*

312 Tryb dostępu: <http://www.stat.gov.pl>, dnia 14.12.2012 r.

313 E. Grzyb, *op. cit.* s. 9.

Uwagi końcowe

Nie może podlegać dyskusji, że współpraca międzynarodowa na poziomie powiatów, które co do zasady realizują zadania o charakterze lokalnym, jest zjawiskiem wymagającym precyzyjnej regulacji prawnej. Prawne ukonstytuowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego tak, aby ich aktywność przynosiła zamierzone efekty oraz harmonizowała uregulowania prawne szczebla międzynarodowego i szczebla krajowego poszczególnych państw, jest zadaniem trudnym. Wymaga to funkcjonowania takich norm, które umożliwią godzenie wartości wyrażonych w prawie międzynarodowym i prawie poszczególnych państw. Dodatkową trudność, w normatywnym uregulowaniu tej sfery aktywności podmiotów prawa, powoduje częsta rozbieżność interesów poszczególnych aktorów sceny międzynarodowej z jednej strony i jednostek działających na szczeblu lokalnym poszczególnych państw z drugiej strony.

W zakresie realizacji ochrony środowiska ma to szczególne znaczenie. Błędne a nawet jedynie dysharmonijne działania władz lokalnych (w tym szczebla powiatowego), prowadzone na przestrzeni wykraczającej poza terytorium jednego państwa, mogą powodować negatywne, nieodwracalne skutki w elementach przyrodniczych. Jednocześnie ochrona niektórych komponentów środowiska, takich jak np. klimat czy wody morskie, może być skutecznie prowadzona tylko w przypadku koordynacji działań na poziomie wykraczającym poza działalność pojedynczego państwa.

Realizacja ochrony środowiska i prowadzenie zrównoważonego rozwoju winny być traktowane we współczesnym świecie jak procesy nierozdzielnie związane ze sobą, których rozdzielenie nie powinno i nie może mieć miejsca. Zatem istnienie barier prawnych we współpracy międzynarodowej (w tym tej prowadzonej na poziomie powiatów), w zakresie ochrony środowiska winno być traktowane jako istnienie barier we współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia oczywistej zależności, wyrażającej się w tym, że istnienie tych barier zazwyczaj prowadzi do ograniczenia aktywności podmiotów prowadzących współpracę. Tę zaś okoliczność należy traktować jako szczególnie niepożądaną, zarówno w zakresie działań na rzecz ochrony środowiska, jak i zrównoważonego rozwoju.

**INTERNATIONAL COOPERATION OF POLISH LOCAL GOVERNMENT AT
THE COUNTY LEVEL IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION
IMPLEMENTED IN ACCORD WITH SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

The article references the international cooperation of local governments, focusing primarily on cooperation counties, in the context of their implementation of the principles of sustainable development. The article characterises sustainable development within the meaning of international law and Polish law, in regard to the implementation of environmental protection. The authors also take into consideration to what extent and how effectively counties, through international cooperation, perform tasks in the field of environmental protection whilst at the same time realizing the principles of sustainable development, and what barriers exist on that base. The authors therefore indicate legal and factual obstacles to international cooperation counties. The basis for discussion is primarily national and international legislation, and the authors, at the outset, determine the legal basis for international cooperation by Polish local government at county level for the protection of the environment and indicate the basic forms of this cooperation.

Keywords:

County government, sustainable development, international cooperation, environmental protection, euroregion, cross-border cooperation

POWIAT BIAŁOSTOCKI W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH³¹⁴

Jednostka samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.), jaką stanowi powiat, powstała na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku, która definiuje go jako lokalną wspólnotę samorządową tworzoną przez mieszkańców oraz określone terytorium.³¹⁵ Upoważnienie do utworzenia innych j.s.t. niż gmina zawiera artykuł 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.³¹⁶ Granice terytorialne powiatów oraz określenie miast na prawach powiatu ustalone zostały w rozporządzeniu rady ministrów.³¹⁷ Przepisy przejściowe związane z koniecznością przeprowadzenia reformy administracji publicznej zostały uregulowane przez ustawodawcę w drodze ustawy.³¹⁸ W określaniu roli i funkcji powiatu istotny jest fakt, iż samorząd terytorialny w Polsce nie ma charakteru hierarchicznego, co skutkuje pełną autonomią j.s.t. oraz niezależnością i samodzielnością.³¹⁹ Ustrój samorządu terytorialnego oprócz Konstytucji RP gwarantuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 roku.³²⁰

Ustawa zasadnicza w artykule 172 legitymizuje współpracę międzynarodową j.s.t., a zatem także powiatów, a zasady tej kooperacji ustanowić mają odrębne ustawy.³²¹ Jednym z aktów prawnych o charakterze generalnym, które wprost określają zasady współpracy międzynarodowej j.s.t. jest ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych z 15 czerwca 2000 roku.³²² Określa ona warunki przystę-

* Student Wydziału Prawa UwB, przewodniczący Parlamentu Studenckiego UwB. Wiceprezes Koła Naukowego Prawa Zarządzania Funduszami Europejskimi, uczestnik proseminarium z prawa międzynarodowego publicznego

314 Artykuł z założenia odnosi się do praktyki. Zagadnienia teoretyczne związane ze współpracą międzynarodową powiatów omówione zostaną skrótowo, ponieważ owa materia stanowi przedmiot rozważań poprzedniego artykułu w niniejszej publikacji.

315 Tekst jednolity – Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

316 Tekst jednolity – Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

317 Rozporządzenie Rady Ministrów – Dz.U. z 1998 r. Nr 103, poz. 652.

318 Tekst jednolity – Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.

319 Por. M. Grzybowski, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 290.

320 Tekst jednolity – Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

321 Tekst jednolity – Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

322 Tekst jednolity – Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

powania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, a jej stosowanie związane jest z treścią artykułu 75a ustawy o samorządzie powiatowym, który to przepis odsyła do jej stosowania.³²³

Po ogólnej analizie aktów normatywnych stanowiących bezpośrednio lub pośrednio o współpracy międzynarodowej powiatów należy skupić się na zakresie owej współpracy. Ustawa o samorządzie powiatowym określa szereg zadań publicznych nałożonych na powiat, określając przy tym, że jest to katalog otwarty.³²⁴ W ramach owych zadań należy dokonać klasyfikacji i wyboru elementów, które są szczególnie istotne w kontekście współpracy międzynarodowej. Według mnie, są to następujące obszary: edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, wspieranie osób niepełnosprawnych, transport zbiorowy, drogi publiczne, kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, kultura fizyczna, turystyka, ochrona środowiska, zwłaszcza przyrody, rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, a także promocja powiatu.³²⁵ Owe potencjalne pola współpracy międzynarodowej nie wykluczają innych zagadnień, ale wydają się być najbardziej racjonalne, co postaram się udowodnić w drugiej części niniejszej pracy.

Kolejnym istotnym elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest kompetencja organów powiatu do nawiązywania współpracy z podmiotami zagranicznymi. Ustawa o samorządzie powiatowym w artykule 12 pkt. 9a określa, iż to rada powiatu poprzez uchwały podejmuje decyzję na temat nawiązywania współpracy oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych.³²⁶ Z dualistycznego charakteru samorządu terytorialnego w Polsce wynika fakt, iż zarząd powiatu jest organem wykonawczym w stosunku do uchwał.³²⁷ Wynika z tego, że zarząd wykonuje uchwały rady powiatu, a przekładając to na praktykę w ramach współpracy międzynarodowej, odpowiada on za tę współpracę. Jest to alternatywny mechanizm nawiązywania i prowadzenia współpracy międzynarodowej do wcześniej omawianego. Wydaje się, że jest on znacznie prostszy i wymaga spełnienia mniejszej liczby kryteriów formalnych do spełnienia.

Teoria a praktyka

Rozważania teoretyczne nad zdolnością i różnymi możliwościami aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego (w tym przypadku powiatów) stwarzają podstawę do analizy tego zagadnienia na konkretnym przykładzie. Obiektem rozważań w tej części pracy będzie powiat białostocki ziemski (zwany

323 Tekst jednolity – Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1592 z późn. zm.

324 *Ibidem*.

325 *Ibidem*.

326 *Ibidem*.

327 Por. M. Grzybowski, Prawo konstytucyjne, Białystok 2008, s. 302.

dalej powiatem). Determinantami, które legitymizują ów wybór, są przede wszystkim: położenie geograficzne, zasięg terytorialny oraz zasoby naturalne i kulturowe. Przy analizie nie można zapominać o fakcie, iż w samym środku powiatu znajduje się miasto Białystok – miasto na prawach powiatu.³²⁸ A zatem należy poruszyć także kwestie związane z dominacją Białegostoku we współpracy zagranicznej – gospodarczej, turystycznej oraz kulturowej, co może się przyczyniać do zmniejszenia roli powiatu ziemskiego, który stanowi otoczenie stolicy województwa podlaskiego. Zbadanie większej liczby powiatów oraz konstatacja wniosków z analizy porównawczej może stanowić temat rozważań na potrzeby odrębnej publikacji, dlatego kwestie te nie zostaną tutaj szerzej omówione.

Powiat białostocki – charakterystyka

Zasięg terytorialny powiatu obejmuje gminy: Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Kościelne, Gródek, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Michałowo, Poświętne, Supraśl, Suraż, Turośń Kościelna, Tykocin, Wasilków, Zabłudów, Zawady.³²⁹ Zajmuje on ogólną powierzchnię 297 600 ha, z czego 121 124 ha to lasy i grunty leśne.³³⁰ Przez teren powiatu przebiegają następujące szlaki komunikacyjne:

- droga krajowa nr 18 Białystok-Sokółka-Kuźnica Białostocka,
- droga krajowa nr 19 Białystok-Augustów-Ogrodniki (przejście graniczne z Litwą),
- droga krajowa nr 66 Białystok-Bobrowniki (przejście graniczne z Białorusią) – linia kolejowa Warszawa-Grodno-Wilno-Sankt Petersburg.

Na koniec 2011 roku liczba ludności zamieszkującej powiat o powierzchni 2976 km² wynosiła 143701 osób, a więc gęstość zaludnienia wynosiła około 48 osób na km².³³¹

Powyższe dane ukazują specyfikę powiatu w ogólny sposób. Natomiast rozważenie konkretnych przykładów działań w sferze współpracy międzynarodowej należy poprzedzić analizą SWOT, która pozwoli ustalić szczególnie pożądane pola omawianej aktywności powiatu.

328 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów – Dz.U. z 10.08.1998 roku Nr 103, poz. 652.

329 *Ibidem*.

330 Strategia Rozwoju Powiatu Białostockiego na lata 2011-2020, tryb dostępu: <http://www.powiatbialostocki.pl/powiat/strategia-rozwoju/>, dnia 14.12.2012 r.

331 Rocznik Demograficzny 2012, tryb dostępu: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_rocznik_demograficzny_PLK_HTML.htm, dnia 14.12.2012 r.

Tabela 2. Analiza SWOT uwarunkowań rozwojowych powiatu białostockiego

<p>MOCNE STRONY</p> <ul style="list-style-type: none"> - strategiczne położenie geopolityczne w sąsiedztwie 2 państw - przebieg przez powiat komunikacyjnych tras tranzytowych - potencjał zasobów naturalnych – park narodowy, parki krajobrazowe, rezerваты 	<p>SŁABE STRONY</p> <ul style="list-style-type: none"> - niedoinwestowanie usługowe i infrastrukturalne większości terenów wiejskich i małych miast, - niski poziom rozwoju gospodarczego wynikający z niedoinwestowania, - wysoka stopa bezrobocia, szczególnie na terenach wiejskich
<p>SZANSE</p> <ul style="list-style-type: none"> - możliwość rozwoju współpracy transgranicznej - wzrost znaczenia środowiska przyrodniczego do rozwoju turystyki, wypoczynku, lecznictwa uzdrowiskowego - powiat białostocki jako składnik Aglomeracji Białostockiej 	<p>ZAGROŻENIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - niski standard istniejących dróg i szlaków kolejowych - niska atrakcyjność inwestycyjna - miasto Białystok jako główny partner we współpracy międzynarodowej dla potencjalnych partnerów

Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Białostockiego na lata 2011-2020, s. 4.³³²

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że obszarami priorytetowymi współpracy międzynarodowej powiatu białostockiego są: transgraniczność, środowisko przyrodnicze, turystyka, edukacja oraz kultura, co zostało potwierdzone w Strategii Rozwoju Powiatu Białostockiego na lata 2011-2020.³³³

Konstatacja powyższych danych oraz ich interpretacja *ipso facto* stanowią podstawę do analizy konkretnych przykładów aktywności powiatu we współpracy międzynarodowej. W działalności omawianego powiatu reprezentowanego przez odpowiednie władze można, co prawda, zauważyć zaangażowanie we współpracę międzynarodową. Nigdy jednak nie podjęto próby przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych lub regionalnych, gdyż władze skupiały się na realizacji doraźnych zobowiązań wynikających z umów partnerskich z konkretnymi podmiotami.³³⁴ Jest to na ogół kooperacja z wyodrębnionymi jednostkami terytorialnymi państw obcych oraz stowarzyszeniami z innych krajów.

Starostwo Powiatowe w Białymstoku nie ma wyodrębnionego wydziału, który zajmowałby się współpracą międzynarodową.³³⁵ Działania te podejmowane są przez istniejące wydziały, w szczególności: rolnictwa, środowiska, rozwoju obszarów wiejskich, promocji oraz spraw społecznych.³³⁶ Kwalifikacje językowe kadry urzęd-

332 Opracowanie własne na podstawie: Strategia Rozwoju Powiatu..., *op. cit.*

333 *Ibidem.*

334 Wywiad z Jolantą Den – Wicestarostą Powiatu Białostockiego z dnia 14.12.2012 roku. Zasoby własne autora.

335 Tryb dostępu: <http://www.powiatbialostocki.pl/starostwo/wydzialy/>, dnia 14.12.2012 r.

336 Wywiad z Jolantą Den..., *op. cit.*

niczej powiatu odpowiadają wymogom problematyki, czyli pracownicy władają językami obcymi na poziomie komunikatywnym w mowie i piśmie (głównie język angielski), ale zauważyć należy, że władze powiatu korzystają dodatkowo z usług tłumaczy współpracujących ze starostwem podczas oficjalnych spotkań lub inicjatyw, które tego wymagają.³³⁷ Pracownicy ulepszają swoje kwalifikacje językowe poprzez kontakt z wolontariuszami odbywającymi praktyki w Starostwie, którzy pochodzą z wielu państw, np. Hiszpanii, Włoch, Francji, Turcji.³³⁸ Jest to przejaw współdziałania od 2003 roku z organizacją AIESEC, gdyż studenci zagraniczni poznają specyfikę samorządu terytorialnego w Polsce, a urzędnicy mogą poznawać ich kulturę, obyczaje oraz konwersować z nimi w języku angielskim.³³⁹ Można stwierdzić, że daje się zauważyć organizacyjny duży potencjał w działaniu na rzecz współpracy międzynarodowej powiatu. Aby oszacować jego wykorzystanie należy zbadać konkretne, wybrane przedsięwzięcia przedmiotowe i poddać je analizie.

Pierwszym przejawem współpracy międzynarodowej powiatu są porozumienia podpisane za zgodą Rady Powiatu z następującymi podmiotami:

- Województwo Grodzieńskie – Białoruś,
- Województwo Alituskie – Litwa,
- Samorząd Druskienniki – Litwa.³⁴⁰

Porozumienia te miały stanowić podłoże do potencjalnej współpracy, a nie konkretnych celów, które powinny osiągnąć. Można uznać, że owe działania spełniły raczej rolę budowania strategii rozwoju opartej o nawiązywanie kontaktów z potencjalnymi partnerami na wypadek ewentualnej realizacji przyszłych przedsięwzięć. Są one również swego rodzaju wymianą doświadczeń, z których władze powiatu mogą czerpać wiele korzyści, przekładać pozytywne wzorce oraz stanowić podstawę do transferu wiedzy. Nie można mówić zatem o wymiernych korzyściach oprócz kreowania kurtuazyjnych kontaktów i przygotowywania przyjaznego podłoża współpracy na przyszłość. Tworzyły one raczej bazę do organizowania wspólnych konferencji, seminariów, wyjazdów studyjnych oraz transferu wiedzy i doświadczeń.³⁴¹ Oczywiście należy ocenić pozytywnie takie działania, a szczególnie zainteresowanie współpracą z podmiotami zza wschodnich granic Polski. Niestety, obecnie na kanwach wymienionych porozumień z 2004 roku nie są prowadzone żadne działania.

Współpraca powiatu z Prowincją di Reggio Calabria została zawarta na mocy porozumienia z 1 kwietnia 2004 roku. Uzgodniono tam, że powiat białostocki będzie

337 *Ibidem.*

338 *Ibidem.*

339 *Ibidem.*

340 Uchwały Rady Powiatu nr XV/123/2004, XV/124/2004, XV/125/2004, tryb dostępu: http://bip.st.bialystok.wrotaopodlasia.pl/Rada_Pow/Rp_ProgDzia/94895c57f13aa99/?pid=P_Miedzynar, dnia 14.12.2012 r. oraz Wywiad z Jolantą Den..., *op. cit.*

341 *Ibidem.*

partnerem strony włoskiej w projekcie składanym do Komisji Europejskiej (zwaną dalej KE) w ramach programu Town Twinning pod nazwą: „*Wyroby rzemieślnicze pomostem integracji kulturowej i ekonomicznej między krajami Unii Europejskiej*”, który został zaakceptowany przez KE do realizacji. Realizacja polegała na wyjazdach studyjnych, konferencjach oraz warsztatach. Warto nadmienić, że inicjatorem zawarcia porozumienia była strona włoska.

Kolejnym przykładem aktywności analizowanego powiatu w stosunkach międzynarodowych jest podpisanie 10 maja 2007 roku „*Porozumienia – Deklaracji Współpracy*” ze Stowarzyszeniem Lwa, którego siedzibą jest miasto Lwów.³⁴² Działanie to miało podstawę w dążeniu do uzyskania środków z Programu Sąsiedztwa Interreg III A Polska – Białoruś – Ukraina na realizację projektu: „*Rozwój transgranicznych funkcji Regionalnego Centrum Kształcenia w zakresie Turystyki Aktywnej w Supraślu. Polsko – Białorusko – Ukraińskie targi turystyczne. Wsparcie bazy sportowo – dydaktycznej*”. Porozumienie było niezbędne do złożenia wniosku, gdyż powiat stanowił jedyne przedstawicielstwo wnioskodawców wobec Unii Europejskiej. Inicjatywa ta została zrealizowana. Obecnie brak jest przejawów współpracy pomiędzy omawianymi podmiotami. Porozumienie miało charakter zadaniowy i rzeczywiście spełniło rolę elementu wzmacniającego szansę podmiotów na skuteczną realizację projektu.

Zarząd powiatu został upoważniony przez radę powiatu do nawiązania współpracy oraz podpisania umowy partnerskiej z samorządem Kalwarii na Litwie.³⁴³ Podstawą do tego upoważnienia był zamiar ubiegania się o dofinansowanie projektu „*Otwarcie terenów inwestycyjnych przy korytarzu międzynarodowym E67 Polska – Litwa*”. Trudno tu o szczegółową analizę, ponieważ w archiwum Starostwa Powiatowego w Białymstoku brak jest jakichkolwiek informacji o realizacji omawianej uchwały rady powiatu. Jednak można skonstatować, że władze powiatu aktywnie starały się wykorzystać atrakcyjne położenie w odniesieniu do atrakcyjnych komunikacyjnie tras tranzytowych przebiegających przez powiat.

W 2009 roku powiat nawiązał współpracę z Gromadką Organizacją „Kiwierciwskij Biznes – Inkubator Wołyńskiego Instytutu Ekonomiki Ta Menedżmentu Kiwierci, Wołyńska Oblast” (GO „KBI WIEM”) z Ukrainy. Dnia 16 grudnia podpisano protokół w sprawie podjęcia współpracy, który zobowiązał strony do zawarcia deklaracji o współpracy.³⁴⁴ Analizie należy poddać logikę takiego postępowania. Wspomniane podmioty w protokole z grudnia 2009 roku zawarły także porozumienia w sprawie realizacji konkretnych projektów w ramach Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013. Protokół miał na celu zagwa-

342 Uchwała Rady Powiatu nr XV/122/2004, tryb dostępu: http://bip.st.bialystok.wrotapodlasia.pl/Rada_Pow/Rp_ProgDzia/94895c57f13aa99/?pid=P_Miedzynar, dnia 14.12.2012 r. roku oraz Wywiad z Jolantą Den..., *op. cit.*

343 Uchwała Rady Powiatu nr XX/195/08, tryb dostępu: <http://bip.st.bialystok.wrotapodlasia.pl>, dnia: 14.12.2012 r.

344 Protokół w sprawie podjęcia współpracy z dnia 16.12.2009 r., zasoby własne Starostwa Powiatowego w Białymstoku.

rantowanie pewności stanowisk obydwu stron oraz stanowił podstawę realizacji wspólnych działań. W efekcie rada powiatu w styczniu 2010 roku wyraziła zgodę na podjęcie współpracy ze wspomnianym ukraińskim partnerem.³⁴⁵ Deklaracja została podpisana na użytek konkretnego projektu pod nazwą „*Stworzenie Ukraińsko – Polskiego Centrum Kształcenia Instruktorów Turystyki Konnej*”.³⁴⁶ W 2008 roku zorganizowano targi turystyczne „Bukowisko” w ramach projektu pt. „*Rozwój transgranicznych funkcji Regionalnego Centrum Kształcenia w Zakresie Turystyki Aktywnej w Supraślu. Polsko-Białorusko-Ukraińskie targi turystyczne. Wsparcie bazy sportowo-dydaktycznej*”,³⁴⁷ współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina Interreg III A/ Tacis CBC 2004-2006. W 2010 roku złożono zaś wnioski pn. „*Utworzenie ukraińsko-polskich centrów turystyki ekologicznej w narodowych i krajobrazowych parkach przyrodniczych Wołynia i Podlasia*” w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013.

Ostatnim przykładem partnerskiej aktywności międzynarodowej powiatu, na którym należy się skupić, jest współpraca z regionem Pays de la Bresse Bourguignonne. Jest to przykład stałej kooperacji, gdyż podmioty realizują wspólnie projekty od 2004 roku.³⁴⁸ W ramach współpracy podpisano porozumienie oraz deklarację, które są każdorazowo zawierane na potrzeby nowych, wspólnych projektów. Należy stwierdzić, iż owa współpraca ma charakter dynamiczny, efektywny ponieważ nieprzerwanie od 2004 roku rodzi ona wiele inicjatyw i realnych przedsięwzięć. Od momentu nawiązania współpracy podmiotom udało się zrealizować w powiecie następujące projekty:

- budowę krytej ujeżdżalni koni w Supraślu w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006, nazwa projektu: „*Regionalne Centrum Kształcenia w Zakresie Turystyki Aktywnej*”,
- wyposażenie ośrodka „Bukowisko” w sprzęt sportowy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, nazwa projektu: „*Rozwój turystyki aktywnej na terenie Puszczy Knyszyńskiej – turystyka kajakowa*”,
- opracowanie i wydanie materiałów promocyjnych powiatu białostockiego w języku polskim, francuskim i angielskim (mapę powiatu białostockiego, mapki tematyczne: szlaki konne, kajakowe, piesze i rowerowe, przewodnik turystyczny oraz folder promocyjny) w ramach projektu: „*Promowanie rozwoju turystyki w powiecie białostockim w oparciu o dobre praktyki francuskie*” współfinansowanego w ramach Programu „Fundusz Wsparcia

345 Uchwała Rady Powiatu nr XLI/377/10, tryb dostępu: <http://bip.st.bialystok.wrotapodlasia.pl>, dnia 14.12.2012 r.

346 Protokół o współpracy z dnia 16.07.2009 r., zasoby własne Starostwa Powiatowego w Białymstoku.

347 Tryb dostępu: <http://www.zielonewrota.pl/index.php?art=3646&k=56&p=30>, dnia 14.12.2012 r.

348 Wywiad z Jolantą Den..., *op. cit.*

Inicjatyw Lokalnych, Międzynarodowych i Transgranicznych w Euroregionie Niemen.³⁴⁹ Powiat jest członkiem Stowarzyszenia Euroregion Niemen.³⁵⁰

Na przełomie kwietnia i maja 2012 roku powiat gościł partnerów z Pays de la Bresse Bourguignonne, co było podsumowaniem długoletniej współpracy w dziedzinie turystyki. Warto podkreślić, że jest to najbardziej aktywny i priorytetowy partner, gdyż działania podejmowane są nieprzerwanie od 2004 roku, a na potrzeby kooperacji strona internetowa powiatu białostockiego dostępna jest także w języku francuskim.³⁵¹

Wnioski

Status quo

Konstatując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż omawiany powiat aktywnie udziela się w aspekcie współpracy międzynarodowej. Liczne porozumienia i deklaracje stwarzają pozytywne przesłanki do realizowania konkretnych działań, ale ich analiza rodzi pytanie o cel tych działań. Opierając się na dostarczonych przykładach teoretycznych i praktycznych, można skonstatować, iż mamy tu do czynienia z dychotomicznym podziałem powodów nawiązywania kontaktów międzynarodowych.

Pierwszą kategorią są porozumienia ukierunkowane na realizację konkretnych projektów, co jest niezbędne przy ubieganiu się o środki finansowe na realizację określonych przedsięwzięć. Wydaje się, że jest to mocno legitymizowane logicznie działanie, gdyż nie dochodzi tu do działań fikcyjnych, które oprócz korzystnych statystyk dla władz, nic nie wnoszą.

Drugą kategorią są działania zorientowane na współpracę jako wartość samą w sobie. W tym przypadku współpraca międzynarodowa jest wynikiem dążenia do budowy strategii kreowania przyjaznych relacji z podmiotami pochodzącymi z innych państw. Władze powiatu często starają się pozyskiwać partnerów, aby strategicznie zabezpieczyć się w tym względzie pod kątem realizacji przedsięwzięć, które mogą pojawić się w przyszłości. Jest to przejaw prestiżu oraz kurtuazji w aspekcie międzynarodowym. Wydawałoby się, że taka praktyka nie niesie za sobą efektów, jednak byłyby to słycony wniosek. Już bowiem sama współpraca rodzi wiele pozytywnych skutków: wzajemne poznanie podmiotów, organizację konferencji, seminariów, lobby wspólnych priorytetów na arenie międzynarodowej. Jednak niezbędnym elementem skonkretyzowanej (później) współpracy jest ukształtowanie

349 Wywiad z Jolantą Den..., *op. cit.*

350 Tryb dostępu: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_145-164.pdf, dnia 14.12.2012 r.

351 Tryb dostępu: <http://www.powiatbialostocki.pl/le-powiat/>, dnia 14.12.2012 r.

wspólnej podstawy aksjologicznej, która stanowi spoiwo kooperacji oraz wyznacza jej cele.

Kolejną cechą, która determinuje dychotomiczny podział aktywności powiatów we współpracy międzynarodowej jest ich pozycja przy nawiązywaniu kontaktów z innymi podmiotami. Podział opiera się na kryterium samodzielności działań, jakie mogą podejmować władze w imieniu powiatu. Działania bezpośrednie to te, w których powiat występuje jako autonomiczny podmiot w stosunkach z określonymi partnerami, czyli jest jedną ze stron stosunku współpracy. *A contrario* – działania pośrednie mogą być wykonywane poprzez pośrednika. Przykładem takiego przedstawiciela jest Związek Powiatów Polskich (zwany dalej ZPP), do którego należy omawiany powiat.³⁵² Statut ZPP jasno wskazuje kompetencję do nawiązywania współpracy międzynarodowej z jednostkami samorządu terytorialnego innych państw oraz umożliwia bycie członkiem organizacji o podobnym celu działania.³⁵³

De lege ferenda

Po diagnozie stanu obecnego pojawia się wyzwanie, by podjąć próbę wskazania rozwiązań, które mogą okazać się użyteczne w przyszłości. Już sama analiza teoretyczna zdolności powiatów do współpracy międzynarodowej rodzi wiele pytań. Czy wystarczające są obecne instrumenty prawne, w które wyposażone są władze powiatu do swobodnego kreowania pozycji powiatu we współpracy międzynarodowej? Jaka powinna być istota zawieranych porozumień? Czy o skuteczności stanowić ma kryterium ilości, a może jakość i efektywność?

Jak wskazują praktycy omawianej współpracy [tu patrz np.: obecne władze powiatu białostockiego], obecne kompetencje są wystarczające do kreowania dynamicznych i efektywnych stosunków z partnerami.³⁵⁴ Władze powiatu białostockiego, np. nigdy nie wykorzystywały formuły przewidzianej ustawą o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, która ustala sformalizowaną procedurę podejmowania współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego.³⁵⁵ Praktyka odchodzi od stosowania owej ustawy i wybierane są mniej sformalizowane formy kooperacji.³⁵⁶ Deficyt, który może być szczególnie odczuwalny, to brak wyspecjalizowanego wydziału w starostwach, który zajmowałby się współpracą międzynarodową. Stworzyłoby to możliwość unifikacji działań oraz zaplecza dla profesjonalnego podejścia. Oczywiście braki te nie są w większości spowodowane zaniedbaniami władz, ale oszczędnościami w funkcjonowaniu starostw. Elementem, który mógłby wzmocnić partycypację powiatów w aspekcie współpracy

352 Więcej na: <http://www.zpp.pl>, stan na: 14.12.2012 r.

353 Tryb dostępu: http://www.zpp.pl/dokumenty/statut_2011.pdf, dnia 14.12.2012 r.

354 Wywiad z Jolantą Den..., *op. cit.*

355 Tekst jednolity – Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

356 Wywiad z Jolantą Den..., *op. cit.*

międzynarodowej, są szkolenia z zakresu poprawiania kompetencji językowych, protokołu dyplomatycznego, autoprezentacji czy też argumentacji. Odpowiadając na pytanie „ilość czy jakość” wniosek nasuwa się automatycznie: synergia działań w realizacji obu wartości. Ilość nie przeszkadza jakości, a przeciwnie – może wpłynąć na jej zwiększenie, ponieważ współpraca może przynieść wiele wymiernych korzyści, których często nie sposób rozważać w kontekście finansowym. Władze powiatów nie mogą zapominać o angażowaniu się w działalność organizacji międzynarodowych, np. euroregionów czy międzynarodowych stowarzyszeń, ponieważ jest to bardzo użyteczny instrument do nawiązywania kontaktów bilateralnych. Samorządy powiatowe powinny także szukać możliwości realizacji swoich zadań poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi, które mają już partnerów zagranicznych, a często brakuje im środków na realizację projektów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że aktywność powiatu białostockiego w sferze współpracy międzynarodowej jest znaczna. Wymienione projekty oraz inicjatywy to potwierdzają. Można także zauważyć pewną logikę w działaniu, gdyż znaczna większość projektów realizowanych w ramach współpracy międzynarodowej dotyczy: turystyki, środowiska naturalnego, aspektu transgraniczności oraz edukacji, co świadczy o wykorzystaniu posiadanego przez powiat potencjału.

BIALYSTOK DISTRICT IN INTERNATIONAL RELATIONS

The issue of local government has been widely developed by doctrine, following the administrative reform of the Polish Republic in 1998 which established counties. This article analyzes the possibility of international cooperation counties with partners from other countries. Apart from theoretical considerations, which are extremely important and they are the starting point for the article, attention is drawn to the practical aspect of the functioning of this cooperation. The dominant part of the article is to show the mechanisms that are used by the county government to create international cooperation which is made by county. The example of considerations is Białystok County. The conditions which determine this choice are: geographical location, extent of the territory and its natural and cultural resources, as well as the position of Białystok – a city with county rights. The author discussed specific projects in the framework of international cooperation and the practical aspects of it. Application also generates many problems and creates the basis for a broader analysis. Questions that can be formed after consideration relate to the purpose of international cooperation, the independence of counties in its implementation and the mechanisms that can improve and strengthen it. The author discusses all of these issues and creates a comprehensive picture of the possible changes that may contribute to increasing the efficiency and quality of activities undertaken by the counties within the framework of international cooperation.

Keywords:

County, international cooperation, internationalization of counties

KONSTITUCJONALIZACJA OSOBOWOŚCI PRAWNEJ JAKO PODSTAWA WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ GMIN

Gminy (podobnie zresztą jak powiaty i samorzady województw) są szczególnymi osobami prawnymi, co w szczególności wynika z tego, że jako jednostki samorządu terytorialnego są jedynymi w polskim porządku prawnym, które osobowość prawną mają na mocy (art. 165) Konstytucji RP. Określić tego rodzaju rozwiązanie można zasadą konstytucjonalizacji osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego.³⁵⁷

W każdej pełnej, obowiązującej dotychczas polskiej konstytucji (z 1791 r., z 1921 r., z 1935 r., z 1952 r. i z 1997 r.)³⁵⁸ problematyka samorządu terytorialnego miała charakter materii konstytucyjnej, i w taki czy inny sposób była uregulowana w ustawie zasadniczej. W toku prac Sejmu Wielkiego uchwalono w marcu i kwietniu 1791 r. ustawę o sejmikach i ustawę o miastach, które stały się następnie integralną częścią Ustawy Rządowej 3 maja. Po uchwaleniu Konstytucji 3 Maja Sejm przyjął także kilka ustaw szczegółowych, będących prawem wykonawczym w stosunku do Konstytucji majowej, m.in. uchwalono ustawę o organizacji miast.³⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm., dalej: Konstytucja marcowa)³⁶⁰ przewidywała w art. 65-73 podział państwa dla celów administracyjnych na województwa, powiaty oraz gminy wiejskie i miejskie, – będące jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Określała też istotne kompetencje i zadania samorządu, które były ze sfery gospodarczej, kulturalnej i or-

* Adiunkt w Zakładzie Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa UwB.

357 Zob. uwagi, co do takiego rozwiązania B. Jeżyńska, Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień poprzedniej ustawy zasadniczej oraz Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., s. 187 i nast.

358 Przepisy o samorządzie znalazły się także w obu tzw. małych konstytucjach; z 1947 r. i z 1992 r. Mała konstytucja z 1919 r. miała tylko jeden cel, określony zresztą w jej urzędowym tytule: Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa.

359 A. Ajnenkiel, Konstytucje Polski 1791-1997, Warszawa 2001, s. 46, s. 51-52 oraz s. 58.

360 Wraz z przyjętą w 1920 r. ustawą o autonomii Śląska.

ganizatorskiej.³⁶¹ Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227, dalej: Konstytucja kwietniowa) w swym Rozdziale X. Administracja państwowa (art. 72-76) zajmowała się problematyką organizacji administracji i samorządu, w którym przewidziała obecność w państwie samorządu na szczeblach wojewódzkim, powiatowym i gminnym. W świetle przepisów Konstytucji kwietniowej administrację państwową ujęto jako służbę publiczną; administrację państwową sprawowały: administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy.³⁶² Także Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (tj. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm., dalej Konstytucja PRL) w sferze deklaracji fundamentów ustrojowych i administracyjnych państwa – ale dopiero po 31.12.1989 r. – w art. 5 stanowiła, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy.³⁶³ Postanowienia kolejnej tzw. Małej Konstytucji, tj. ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) (art. 70-75) potwierdzały, że samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, a jednostkom samorządu terytorialnego przyznawała wprost osobowość prawną jako istniejącym z mocy prawa wspólnotom mieszkańców danego terytorium.³⁶⁴

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w zgodnej ocenie doktryny, w omawianym zakresie, znacząco różni się od poprzednich regulacji konstytucyjnych i ustawowych, formując instytucję samorządu terytorialnego według nowoczesnych i europejskich standardów.³⁶⁵ Kształt, a zwłaszcza pozycja ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego, prowadzi do słusznej tezy, że w latach 90. ubiegłego wieku samorząd terytorialny nie tyle został w Polsce po czterdziestu latach nieobecności przywrócony, co narodził się na nowo – także w wyniku badań naukowych prowadzonych od lat 70. XX w., efektem których był postulat, że niezbędne jest, z powodów gospodarczych, politycznych i społecznych, ustanowienie w Polsce lokalnych władz zdolnych do prowadzenia autonomicznej polityki rozwoju poszczególnych miast czy gmin, rozumianych jako systemy powiązanych ze sobą różnych działań ludzkich. Fundamentem projektowanego, i zbudowanego w ten sposób, samorządu terytorialnego było założenie, że samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo teryto-

361 A. Ajnenkiel, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 179 i nast.

362 *Ibidem*, s. 222.

363 W pierwotnym brzmieniu art. 5 Konstytucji PRL brzmiał: Wszystkie organy władzy i administracji państwowej opierają się w swej działalności na świadomym, czynnym współdziałaniu najszerzych mas ludowych i obowiązane są:

1) zdawać narodowi sprawę ze swej działalności,

2) uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw,

3) wyjaśniać masom pracującym zasadnicze cele i wytyczne polityki władzy ludowej w poszczególnych dziedzinach działalności państwowej, gospodarczej i kulturalnej.

364 *Ibidem*, s. 363; Z. Witkowski, *Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 19..

365 A. Ajnenkiel, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 387.

rialne jednostki samorządowe wypełnią funkcję rzeczywistej reprezentacji społeczności lokalnych.³⁶⁶

Obecny system i pojęcie samorządu terytorialnego, który przeszedł drogę od hierarchicznej konstrukcji (w Konstytucji marcowej³⁶⁷) do struktury samodzielnych i wyposażonych w osobowość prawną jednostek administracji samorządowej (w obowiązującej Konstytucji), świadczą o ufundowaniu nowoczesnej, upodmiotowionej samorządności terytorialnej – w sferze ustrojowej, materialnej i proceduralnej.³⁶⁸ Treść przepisów Konstytucji RP, zwłaszcza zawartych w Rozdziale I (Rzeczpospolita) i VII (Samorząd terytorialny) upoważnia do stwierdzenia, że zasada podmiotowości i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ma konstytucyjny a przez to ustrojowy charakter³⁶⁹ – zwłaszcza w zakresie stosunków prawa publicznego. Zasadę podmiotowości i samodzielności wyrażają art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl których ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a w sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego stanowi kategorię konstytucyjną; gminy i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego należą do podmiotów mających **osobowość prawną** bezpośrednio z woli ustrojodawcy, co rodzi określone następstwa w zakresie praw i obowiązków, pozycji prawnej w państwie, w stosunku do państwa i w relacji z pojedynczymi ludźmi i ich prywatnoprawnymi organizacjami. W szczególności ewentualna ustawowa ingerencja w sferę praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego jako odrębnych podmiotów mających konstytucyjnie gwarantowaną osobowość prawną musi być rozpatrywana pod kątem zgodności norm ustawowych z zasadą z art. 165 Konstytucji RP.³⁷⁰

Jednostki samorządowe są samodzielnymi podmiotami administracji, są strukturami publicznymi samorządowymi, cechującymi się odrębnością własnych praw i obowiązków oraz określonym zakresem swobody funkcjonowania. W dzisiejszym stanie prawnym i ustrojowym oraz stanie teoretycznych poglądów na istotę samorządu terytorialnego, regulację konstytucyjną w zakresie upodmiotowienia wspólnot samorządowych, w tym przez przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego

366 J. Reguński, M. Kulesza, Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989), Warszawa 2009, s. 11-16, s. 32 i nast.

367 Zob. zwłaszcza jej art. 70, zgodnie z którym „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu. Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami”. Zob. także art. 3, art. 65, art. 71 i art. 73 Konstytucji marcowej.

368 B. Majgier, Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy, [w:] Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 141-142.

369 Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 19.

370 Zob. na ten temat orzeczenie TK z 9.01.1996 r. (K 18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1).

osobowości prawnej, rozumieć należy jako gwarancję samorządności, a nie tylko jako akt kreowania jednostek lokalnej administracji.³⁷¹

Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego opiera się na poglądzie, że Konstytucja RP przewiduje zasadę samorządności terytorialnej, która polega na zagwarantowaniu obywatelom udziału w sprawowaniu władzy przez konstrukcję ustroju władzy lokalnej, dzięki której mogą oni faktycznie decydować o sprawach lokalnych lub mieć na nie wpływ.³⁷² Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest warunkiem konstytucyjnej zasady podmiotowości i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, warunkiem realizacji zasady samorządności terytorialnej. Osobowość prawna jest wyznacznikiem określającym funkcjonowanie samorządu terytorialnego; dzięki niej wykonuje on zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.³⁷³

Na zasadę podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego w swoich rozstrzygnięciach powołuje się Trybunał Konstytucyjny: „Samorząd terytorialny stanowi jeden z elementów struktury aparatu państwowego i wraz z administracją rządową bierze udział w realizacji zadań publicznych. Jednocześnie samorząd terytorialny został wyposażony w samodzielność i określone uprawnienia w relacjach z organami administracji rządowej. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Konstytucja przyznaje ponadto organom stanowiącym samorządu terytorialnego prawo do występowania z wnioskami o zbadanie konstytucyjności aktów normatywnych, które regulują sprawy należące do ich zakresu działania. Konstytucja uznaje zatem podmiotowość i samodzielność wspólnoty samorządowej w jej relacjach z naczelnymi organami państwowymi oraz organami administracji rządowej”.³⁷⁴

Zasadę konstytucyjną w odniesieniu do gmin, jako jednostek samorządu terytorialnego, konkretyzują przepisy ustawowe. Prawnej personifikacji jednostek samorządu terytorialnego w formie osoby prawnej dokonuje Konstytucja RP w art. 165 ust. 1 zd. 1, który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. W konsekwencji obowiązywania zasady określonej w Konstytucji RP art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gmin stanowi, że gmina posiada osobowość prawną.³⁷⁵

371 Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny, [w:] System prawa administracyjnego, T. 6, Podmioty administrujące, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 125.

372 M. Granat, Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego, [w:] Polskie prawo konstytucyjne, pod. red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 158.

373 M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru, Lublin 2008, s. 57.

374 Zob. uzasadnienie do wyroku TK z 29.10.2009 r. (K 32/08, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 139).

375 Na marginesie krytycznie należy odnieść się do niezbyt szczęśliwego, bo nieadekwatnego do terminologii zastosowanej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP sformułowania art. 2 ust. 2 i art. 65 ust. 2 ustawy o samorządzie gmin, gdzie mowa jest o tym, że gmina (związek międzygminny) „posiada” a nie „ma” osobowość prawną. Również postulat posługiwania się w języku prawnym wyrażeniami typu „posiada” – jednolicie i w odpowiednim kontekście znaczeniowym, przyjętym bądź na mocy przepisu prawnego zawierającego definicję legalną, bądź wskutek analizy doktrynalnej, prowadzi do odpowiedniego wniosku *de lege ferenda*. Zatem gminy (związki międzygminne) osobowość prawną mają, a posiadają, np. nieruchomości, co do których przysługuje im (albo nie) tytuł prawny

Przepisy art. 2 ust. 2 i art. 66 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatu stanowią, że powiat ma osobowość prawną; w myśl art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, województwo ma osobowość prawną.

Przywołane przepisy są dowodem na to, że polski system prawny odpowiada w omawianym zakresie europejskiemu standardowi, określone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL). Według zasad i wymogów EKSL samorząd lokalny oznacza „prawo i zdolność” społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. W innych przepisach mowa jest wyraźnie, że jednostki samorządowe powinny mieć konstytucyjnie lub ustawowo określone (przyznane): „kompetencje”, „uprawnienia”, „swobodę działania”, „możliwość samodzielnego ustalania swej wewnętrznej struktury”. Społeczności lokalne mają „prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”. Ponadto za swoje działania (zadania publiczne) „ponoszą odpowiedzialność”. EKSL wyraźnie przewiduje zasadę upodmiotowienia prawnego jednostek samorządu terytorialnego.³⁷⁶

Omawiana zasada podmiotowości w istotny sposób określa pozycję ustrojową administracji samorządowej, w tym poprzez jej prawne i podmiotowe odróżnienie od administracji rządowej. Zwracają na to uwagę w swym orzecznictwie sądy administracyjne: „Należy wskazać na podstawową różnicę pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Konsekwencją wykonywania przez samorząd terytorialny przyznanych przepisami prawa zadań jest przyznanie ochrony sądowej samodzielności. Realizacją konstytucyjnie chronionej samodzielności samorządu terytorialnego jest przyznanie prawa skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze (...). Takie rozwiązanie prawne nie jest przyjęte w zakresie administracji rządowej”.³⁷⁷

W doktrynie prawa dominuje pogląd, do którego odwołuje się także liczne orzecznictwo sądowe, że zasada osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, przewidziana w art. 165 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. A. Szewc stwierdza, że osobowość prawna stanowi warunek *sine qua non* realizacji zadań publicznych i jest

własności albo wynikający z innego prawa podmiotowego (np. służebności, użytkowania, najmu, dzierżawy), w zależności od czego są posiadaczami samoistnymi albo zależnymi (zob. art. 336 KC).

376 Zob. art. 3 ust. 1, art. 4, art. 6 ust. 1, art. 9 ust. 1 EKSL.

377 Zob. uzasadnienie do wyroku z 7.07.2009 r. NSA w Warszawie (II OSK 415/09, Legalis); zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF2096D956>.

niezbędną przesłanką samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu ich zadań.³⁷⁸

Treść przepisów Konstytucji RP poświęconych samorządowi terytorialnemu pozostaje w związku z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która w art. 2 stanowi, że „Zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji” zaś w art. 3 ust. 1, że „Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Pozwala to upatrywać w konstrukcji osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego znaczenia ideowego. Prowadzi to niektórych przedstawicieli doktryny do wniosku, że gwarantowaną konstytucyjnie osobowość prawną należy utożsamiać „z wolnością polityczną i określoną wolnością prawną”.³⁷⁹ Konstytucyjna personifikacja jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z zasadą decentralizacji prowadzi nie tylko w kierunku przesunięcia kompetencji do podejmowania decyzji o znaczeniu lokalnym, ale także budzą kreatywność i społeczną inicjatywę władz samorządowych.³⁸⁰

Podmiotowość prawna jest więc jedną z podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego. W komentarzach do Konstytucji RP stawia się tezę, że „Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego to zasadnicza konstrukcja prawna gwarantująca tym jednostkom samodzielność. Dzięki temu jednostka ta może być podmiotem praw i obowiązków, może posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego umożliwia im m.in. korzystanie z ochrony sądowej”.³⁸¹ Jednostki samorządu terytorialnego, jako osoby prawne, są podmiotami odrębnymi od państwa,³⁸² Skarbu Państwa i od innych osób prawnych i osób fizycznych, dysponujących mieniem prywatnym lub publicznym. Nadany również przez Konstytucję RP status odrębności podmiotowej w postaci osoby prawnej oznacza także zdolność do posiadania niektórych wolności oraz praw mających bezpośrednie odniesienie do konstytucyjnego statusu człowieka i obywatela; przykładowo w tym sensie zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego mają art. 45, 49, 65 i 79 ust. 1 Konstytucji RP. Z drugiej strony, jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty administracji (władzy) publicznej, mają obowiązek przestrzegania wymienionych przepisów w swoich stosunkach prawnych z obywatelami.³⁸³

378 Zob. A. Szewc, *op. cit.*, s. 42.

379 E.J. Nowacka, Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 51.

380 Por. *ibidem*.

381 Zob. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2002.

382 T. Fuks, Konstrukcyjne problemy reformy samorządowej, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4, s. 69 i nast.

383 P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 330.

Zasada samodzielności, precyzowana w szczegółowych rozwiązaniach ustawowych (np. regulujących instytucję nadzoru państwowego nad działalnością samorządową), określa relacje prawne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a państwem. Gminy, powiaty i województwa, jako osoby prawa prywatnego, działają jako jednostki wyposażone w autonomię woli. Forma osobowości prawnej, jako metoda przyznawania podmiotowości prawnej, ma raczej charakter abstrakcyjny, oznaczający zdolność (potencję) posiadania praw i obowiązków bez konieczności stwierdzenia, że dana jednostka jest w sposób konkretny uprawniona lub zobowiązana prawnie. Fakt normatywnej akceptacji statusu jednostek samorządu terytorialnego jako zdolnych do wykonywania kompetencji publicznoprawnych³⁸⁴ daje możliwość przyjęcia, że czynią to one jako osoby prawne. Tego rodzaju rozwiązanie ustrojowe nie wyklucza poszukiwania uzasadnienia na rzecz tezy, że osobowość prawna gmin, powiatów i samorządów województw obejmuje zarówno zdolność w zakresie praw i obowiązków prywatnoprawnych (podmiotowość prywatnoprawną), jak i publicznoprawnych (podmiotowość publicznoprawną). Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego nie jest tylko wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego,³⁸⁵ ale wyrazem prawnego wyodrębnienia i upodmiotowienia wspólnoty samorządowej, która jako podmiot samodzielny bierze udział w sprawowaniu władzy publicznej.

Wykonywanie przez organy jednostki samorządu terytorialnego funkcji administracji publicznej nacechowane jest samodzielnością i dążeniem do realizacji interesów lokalnej społeczności. Gmina jest bowiem wspólnotą samorządową, którą w literaturze określa się jako „(...) kwalifikowany przez prawo i powstały z mocy ustawy, bez elementów przejawu woli mieszkańców, a jedynie z faktu zamieszkiwania na danym terenie – ogół tychże mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa – których zasadniczym, podstawowym, wspólnym i prawnym interesem jest przez prawo chroniona sytuacja, polegająca na oczekiwaniu, iż samozarządzanie (...) przez ogół mieszkańców, za pośrednictwem organów (...), istotnymi sprawami publicznymi o charakterze gminnym, lokalnym i regionalnym, odbywać się będzie przy uwzględnieniu, prawnie wymiernego, dobra ogółu mieszkańców z chronionymi przez prawo interesami indywidualnymi członków wspólnoty, które można określić jako prawo do samorealizacji członka wspólnoty w ramach danej wspólnoty. Wspólne interesy prawne członków wspólnoty samorządowej (...) stanowią funkcję publicznych praw podmiotowych mieszkańców

384 Zob. art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którymi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” i „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

385 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990, s. 6.

jednostek samorządu terytorialnego względem instytucji państwa”.³⁸⁶ Wspólnota samorządowa stanowi swoistą personifikację interesu publicznego, lokalnego lub regionalnego.³⁸⁷

Interes wspólnoty samorządowej to sprawy i cele wspólne dla mieszkańców gminy, powiatu czy województwa, jako wyodrębnionej zbiorowości; różne od spraw i celów pojedynczych członków wspólnoty. Są to sprawy i cele ważne dla wspólnoty samorządowej, korzyści, potrzeby i dobra – dotyczące, obchodzące i zajmujące – *quod interest* – wspólnotę samorządową, stanowiące czynnik uwagi, woli i działalności gminy, powiatu albo samorządu województwa jako jednostki samorządu terytorialnego.³⁸⁸ Samorząd terytorialny jest formą wyróżnienia interesu lokalnego i odróżnienia go od interesu ogólnopaństwowego. Publiczny interes lokalny, jako uprawniony tak z punktu widzenia pragmatycznego, jak i aksjologicznego, zasługuje na taką samą ochronę, jak publiczny interes ponadlokalny (globalny).³⁸⁹ Kategorie interesu państwowego i interesu lokalnego współwystępują – nie na zasadzie konkurencji, ale na zasadzie gradacji; samorządność terytorialna oznacza, że w procesie rządzenia realizować należy nie przede wszystkim, czy nawet wyłącznie, interesy państwa, ale właśnie przede wszystkim, a w określonych momentach wyłącznie, interesy zbiorowe obywateli, którzy są wspólnotą samorządową.³⁹⁰

Rozwój i upodmiotowienie społeczności lokalnych (wspólnot samorządowych) jest procesem. Za jego etap uznać można nie tylko wprowadzenie kolejnego szczebla samorządu lokalnego (powiaty) i jednostek samorządowych szczebla regionalnego (samorządy województw), ale także możliwość współdziałania istniejących z mocy prawa jednostek samorządowych w zakresie realizacji zadań publicznych i w innych sprawach, w tym w zakresie współpracy międzynarodowej.³⁹¹

W tej ostatniej zresztą mierze odnotowuje się w literaturze wzrost potrzeb i możliwości uczestnictwa w życiu międzynarodowym wielu podmiotów, nie tylko państw; w tym sensie także stosunki międzynarodowe³⁹² stają się zdecentralizowane. Przyczynami decentralizacji stosunków międzynarodowych są: nasilająca się

386 I. Skrzydło-Niżnik, Znaczenie wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego, [w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, pod. red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczyc, Kraków 1999, s. 251.

387 W. Kisiel, Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości), [w:] Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005, s. 44, 46-48.

388 Na temat językowego ujęcia zagadnienia interesu, zob. A.S. Duda, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2008, s. 1-3 i tam podaną literaturę źródłową; zob. też P.J. Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009, s. 19.

389 A. Piekara, Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 76 i nast.; A. Piekara, Samorządność. Samorząd. Rozwój, Warszawa 2000, s. 151.

390 Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 195.

391 Zob. na ten temat: W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Polski samorząd w stosunkach międzynarodowych. Zarys problematyki, [w:] J. Marszałek-Kawa, Samorząd terytorialny. Studium politologiczne, Toruń 2007, s. 8 i nast.

392 Rozumiane inaczej niż w ujęciu tradycyjnym (jako stosunki między narodami zorganizowanymi w państwie), jako stosunki społeczne zachodzące między reprezentacjami różnych zorganizowanych grup społecznych, będących podmiotami wszelkiego rodzaju stosunków, w tym politycznych, gospodarczych, kulturalnych, naukowo technicznych. Zob. J. Kukułka, Teoria stosunków międzynarodowych, Warszawa 2000, s. 133.

integracja regionalna i globalizacja oraz wzrost roli w państwach i znaczenia na arenie międzynarodowej podmiotów lokalnych i regionalnych.³⁹³ „System międzynarodowy jest określany zatem jako system wielu aktorów, w którym władze centralne nie są już jedynymi aktorami, a władze regionalne i lokalne są hybrydami posiadającymi właściwości zarówno władz centralnych, jak i niższych szczebli”.³⁹⁴ Udział władz regionalnych i lokalnych w stosunkach międzynarodowych, na forum Unii Europejskiej, ujmowany też bywa w formie teoretycznej koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (*multi-level governance*) tłumaczącej w określony sposób procesy decyzyjne w Unii Europejskiej.³⁹⁵

Czasem stawia się wręcz tezę, że zmiany w polskim systemie administracyjnym dokonane na początku lat 90. poszerzyły znacznie kompetencje samorządu terytorialnego, umożliwiając prowadzenie współpracy międzynarodowej na szczeblu lokalnym.³⁹⁶ Tego rodzaju współpraca przybiera postać współpracy przygranicznej, transgranicznej i międzyregionalnej³⁹⁷ uregulowanej Europejską konwencją ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzoną 21 maja 1980 r. w Madrycie³⁹⁸. Ponadto intensywnie rozwija się w Europie ruch miast bliźniaczych.³⁹⁹

Lokalny interes publiczny może urzeczywistniać się także w ramach tzw. oddolnej dyplomacji. Zaangażowanie we współpracę międzynarodową wspólnot samorządowych (społeczności lokalnych) z różnych krajów, podobnie zresztą jak współpraca na poziomie państw (rządów), jest uprawnione i potrzebne, a służy przepływowi wiedzy i informacji ogólnych („lepszemu poznaniu się”), ale także wymianie doświadczeń w zakresie lokalnej polityki, kultury i gospodarki,⁴⁰⁰ przez co stanowi pożyteczny instrument realizacji zadań publicznych.

393 Zob. A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego. Raporty*, pod red. A. Skorupskiej, Warszawa 2005, s. 11. Zob. też: *Uwagowania polityki regionalnej w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, pod red. J.A. Rybczyńskiej, Radom 2003.

394 M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 12.

395 *Ibidem*, s. 16.

396 Zob. W. Stankiewicz, *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008, s. 55. Zob. też: P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 7.

397 Zob. S. Czarnow, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2, s. 36; M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 12; H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 63.

398 Zob. Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287 i poz. 288; powołana Konwencja w stosunku do Polski weszła w życie 19.6.1993 r. Zob. też T. Szewc, *Status Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6, s. 37.

399 Zob. *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, red. A. Brzozowska, Poznań 1998.

400 *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, *op. cit.*, s. 7.

CONTITUTIONALISATION OF LEGAL PERSONALITY AS A BASIS OF INTERNATIONAL COOPERATION OF MUNICIPALITIES

Municipalities (*gminy*) undoubtedly are legal personalities. This is well-established both in Polish law and relevant international regulations and results in a number of rights and freedoms. On the one hand, thus, municipalities may establish cooperation with their foreign counterparts, etc., whilst on the other hand, they are obliged to observe law. In practice, it means international activity (frontier, cross-border and interregional cooperation), as well as the obligation to act within the framework of Poland's foreign policy (governmental administration control). The progression in practice can be noticed, which constitutes an interesting challenge for legal academics and commentators.

Keywords:

Commune, international cooperation, internationalization of communes, commune's legal personality

BILATERALNA WSPÓŁPRACA GMIN NA PRZYKŁADZIE BIAŁEGOSTOKU I GRODNA⁴⁰¹

Polskie samorządy gminne prowadzą prężną współpracę międzynarodową o charakterze dwustronnym. Przykładem jest liczba zawartych umów z sąsiednimi jednostkami oraz z innymi podmiotami. Aktywność ta w głównej mierze jest związana z możliwością korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Celem kooperacji jest podejmowanie przedsięwzięć obustronnie korzystnych w obszarze kultury, edukacji, turystyki i sportu, gospodarki, ochrony środowiska oraz wymiana doświadczeń i wiedzy. Inicjatywy są realizowane poprzez misje i targi gospodarcze, wyjazdy sportowców, wymiany młodzieży, wspólne imprezy kulturalne i integracyjne.

Samorządy chętnie przystępują do różnego rodzaju organizacji o charakterze lokalnym, regionalnym w celu wymiany doświadczeń, nawiązywania kontaktów i zasygnalizowania swej obecności na arenie międzynarodowej.⁴⁰² Bilateralna współpraca samorządów lokalnych po obu stronach granicy często stanowi formę dyplomacji oddolnej, ponieważ jest realizowana przez gminy (najniższa jednostka podziału terytorialnego kraju). Aktywność władz lokalnych z różnych państw umożliwia samoorganizację podmiotów, dzięki czemu wzmacniają one coraz bardziej swą pozycję względem władz państwowych. Podkreślić należy, że tak prowadzona kooperacja sprawia, że relacje międzynarodowe odbywają się na szczeblu lokalnym.⁴⁰³ Efektem takiej współpracy jest obopólne poznanie się oraz zbliżenie się społeczeństw lokalnych obu krajów.⁴⁰⁴

* Pracownik Biura Funduszy Europejskich Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

401 Autor pierwotnie poruszył tematykę współpracy samorządów Białegostoku i Grodna w miesięczniku „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2012, nr 3, s. 94-107. Ponadto zagadnienia poruszane w artykule posłużą do szerszej analizy w rozprawie doktorskiej.

402 E. Szadkowska, Bilateralna współpraca samorządowa jako forma współpracy transgranicznej, [w:] M. Perkowski (red.), Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne, Białystok 2010, s.102.

403 H. Zięba-Załużka, Współpraca międzynarodowa samorządów, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 63.

404 A. Skorupska, Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań, [w:] Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego, pod red. A. Skorupskiej, Warszawa 2005, s. 7.

Bilateralna współpraca gmin – podstawy prawne

Reformy ustrojowe, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 roku, a zwłaszcza przywrócenie samorządu terytorialnego, umożliwiły samorządom krajowym nawiązywanie kooperacji z jednostkami innych krajów. Efektem tej transformacji było unormowanie zasad uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w relacjach międzynarodowych.⁴⁰⁵

Do podstawowych aktów prawnych bilateralnej współpracy gmin zalicza się:

- regulacje prawnomiędzynarodowe:⁴⁰⁶
 - Europejską Kartę Samorządu Lokalnego podpisaną w Strasburgu 15 października 1985 r.⁴⁰⁷: zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 „przewiduje się prawo społeczności lokalnych do współpracy ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem oraz do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych”;
- umowy dwustronne między Polską a Białorusią:
 - Deklarację o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś, podpisaną 10 października 1991 r.;
 - Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, podpisane 24 kwietnia 1992 r.;
 - Traktat między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 r.;⁴⁰⁸
- polskie akty prawne;⁴⁰⁹
 - Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁴¹⁰: jej art. 172 stanowi, że: „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”;

405 *Ibidem*, s. 12-13.

406 Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski, w opracowaniu A. Przyborowskiej-Klimczak, W.S. Staszewskiego, S. Wrzoska, Białystok 2000, s. 8.

407 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.

408 Traktat między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527.

409 M. Juchnicka, E. Skibicka-Sokołowska, Podstawy prawne i uwarunkowania współpracy transgranicznej, [w:] W. Bieńkowski, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki uwarunkowania i perspektywy rozwoju, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002, s. 115.

410 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.⁴¹¹; wg art. 18 ust. 2 pkt. 12a do wyłącznej właściwości rady gminy należy „podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych”;⁴¹²
- Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych z dnia 15 września 2000 r.⁴¹³ „jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań oraz kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami”.⁴¹⁴

Z problematyką bilateralnej współpracy gmin związana jest międzynarodowa współpraca transgraniczna i regionalna. Zgodnie z Europejską konwencją ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (dokument Rady Europy podpisany 21 maja 1980 roku w Madrycie) współpraca transgraniczna to każde wspólnie realizowane przedsięwzięcie, którego celem jest umocnienie i rozwój sąsiedzkich relacji między społecznościami i władzami terytorialnymi co najmniej dwóch stron oraz podpisanie porozumień i przyjęcie uzgodnień niezbędnych do realizacji takich działań.⁴¹⁵ Umożliwia ona wymianę doświadczeń regionów z różnych krajów, co warunkuje podniesienie jakości działania samorządów, rozwój turystyki, sportu, kultury oraz realizację wielu inwestycji infrastrukturalnych. Wyjątkowym typem kontaktów zagranicznych są miasta partnerskie. Geneza związków bliźniaczych gmin związana jest z zakończeniem II wojny światowej. Kooperacja miast i gmin miała w przyszłości zapobiec konfliktom zbrojnym w Europie, pomóc w zbliżeniu się społeczności z różnych państw oraz przewyciężyć wzajemną wrogość między zwaśnionymi narodami.

Bilateralna współpraca gmin – założenia

Współcześnie duże znaczenie w budowaniu i rozwijaniu partnerskich stosunków między regionami odgrywa bilateralna współpraca przygranicznych miast. Zawarte porozumienia między współpracującymi jednostkami samorządu terytorial-

411 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

412 *Ibidem*.

413 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

414 A. Skorupska, Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań, [w:] Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego, pod red. A. Skorupskiej, Warszawa 2005, s.13.

415 A. Żelazo, Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2004, nr 24, s 1.

nego miast leżących po dwóch stronach tej samej granicy mają na celu umocnienie i rozwój przyjaznych stosunków pomiędzy lokalnymi społecznościami. Miasta partnerskie w ramach podpisanych porozumień i umów zobowiązują się kreować i popierać współpracę transgraniczną w wielu dziedzinach (na przykład: gospodarka, edukacja, turystyka, sport). Fundamentalnym celem kooperacji jest wymiana doświadczeń, współpraca przedsiębiorstw, wspólne działania dotyczące opracowania projektów unijnych, wymiana sportowa, kulturalna.

Postępująca integracja Europy doprowadziła do rozwoju współpracy transgranicznej.

Organizacyjnymi formami współpracy transgranicznej władz lokalnych są euro-regiony i związki bliźniacze (partnerskie). Związki bliźniacze gmin są instrumentem budowania i realizowania polityki zagranicznej rządu. Ich cechą charakterystyczną jest bezpośrednie angażowanie się mieszkańców gmin, organizacji i stowarzyszeń lokalnych w kooperację ze społecznościami gmin zagranicznych. Dodać należy, że partnerstwa gmin są formą współpracy międzynarodowej na szczeblu lokalnym, wzajemną wymianą doświadczeń i współpracą w różnych obszarach życia społecznego.⁴¹⁶

Ruch miast partnerskich jest współcześnie bardzo popularną formą współpracy między narodami. Większość gmin europejskich państw posiada partnera poza granicami swojego kraju (najczęściej miasta Niemiec i Francji). Ponad 650 polskich miast ma partnera z Niemiec i Francji. O podjęciu współpracy między miastami decyduje bliskość geograficzna, bliskość interesów, tradycja, historia. Współpraca miast bliźniaczych może przybrać formę tradycyjną i nowoczesną. W tradycyjnej formie ważne jest utrzymywanie wzajemnych kontaktów. Miasta współpracują w dziedzinie sportu, kultury, wymiany uczniów. Najaktywniejszymi uczestnikami wzajemnych spotkań są osoby młode. Z kolei nowoczesna współpraca miast bliźniaczych koncentruje się przede wszystkim na rozwijaniu współpracy gospodarczej (np. stwarzanie preferencji podatkowych w celu zachęcenia partnera do inwestowania na rynku lokalnym miasta współpracującego czy też wymiana doświadczeń w zarządzaniu lokalnym). W czasie obustronnych wizyt partnerzy obserwują rozwiązania architektoniczne i komunalne i przenoszą je na własne terytorium. W rezultacie kooperacji do miasta partnerskiego zapraszani są urzędnicy drugiego miasta w celu odbycia stażu, przeszkolenia. Reasumując, stwierdzić należy, że między tradycyjną i nowoczesną współpracą miast bliźniaczych jest w gruncie rzeczy bardzo pozorna granica. Nowi partnerzy swoją współpracę rozpoczynają bowiem od tradycyjnych spotkań, od wymiany młodzieży, a realizują poprzez przedsięwzięcia gospodarcze.⁴¹⁷

416 A. Żelazo, Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2, s. 1.

417 E. Kalitta, Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami. Przykład Chojnic, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 12, s. 27.

Zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej są euroregiony (obecnie także Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej). Funkcjonują one w oparciu o porozumienia między władzami szczebla lokalnego oraz regionalnego, a w niektórych sytuacjach także z udziałem organizacji gospodarczych i społecznych. Celem kooperacji europejskiej jest podejmowanie przedsięwzięć obustronnie korzystnych w obszarze gospodarki, nauki, oświaty, kultury oraz poszerzanie i optymalizacja kontaktów mieszkańców i przedsiębiorstw.⁴¹⁸

Ogólna charakterystyka podmiotów bilateralnej współpracy – Białegostoku (Rzeczpospolita Polska) i Grodna (Republika Białoruś)

Przykładem współpracy transgranicznej w ramach związków bliźniaczych (partnerskich) jest kooperacja miasta Białystok (Rzeczpospolita Polska) i miasta Grodno (Republika Białoruś). Białystok to stolica województwa podlaskiego i największa aglomeracja północno-wschodniej Polski. Obszar miasta to 102,12 km² (0,5% powierzchni województwa podlaskiego). Liczba mieszkańców Białegostoku wynosi 295,2 tys. (dane z 2010 roku),⁴¹⁹ z kolei gęstość zaludnienia wynosi 2 880 osób na km² (drugie miasto o największej gęstości zaludnienia w Polsce po Warszawie). Dodać należy, że miasto Białystok razem z jednostkami samorządu terytorialnymi powiatu białostockiego, sokólskiego oraz z powiatem białostockim i sokólskim tworzy Białostocki Obszar Metropolitalny. Do najważniejszych miast partnerskich Białegostoku należy zaliczyć: Eindhoven (Holandia, data podpisania porozumienia: 29.09.1992 r.), Kowno (Litwa, data podpisania listu intencyjnego: 12.01.1994 r.), Hrabstwo Milwaukee (Stany Zjednoczone, data podpisania porozumienia – memorandum: 17.03.1995 r.), Dystrykt Dijon (Francja, data podpisania oświadczenia o współpracy: 30.03.1996 r.), Grodno (Republika Białoruś, data podpisania porozumienia: 16.06.2000 r.), Kaliningrad (Federacja Rosyjska, data podpisania porozumienia: 22.06.2002 r.), Psków (Federacja Rosyjska, data podpisania porozumienia: 25.07.2002 r.).⁴²⁰

Białystok ściśle współpracuje z białoruskim Grodnem. Grodno jest miastem obwodowym na zachodzie Białorusi w pobliżu polskiej granicy. Cechą aglomeracji jest jej wielonarodowość. Od wielu lat żyją tam przedstawiciele ponad 6 narodowości i różnych wyznań. Grodno położone jest nad rzeką Niemen – trzecią pod względem długości rzeką Republiki Białoruś. Miasto liczy 330,3 tys. mieszkańców. Jego

418 A. Żelazo, Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2002, nr 59, s. 1.

419 Tekst pochodzi ze strony: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bialystok/ASSETS_10m01_02.pdf, stan na dzień: 03.11.2012 r.

420 Tekst pochodzi ze strony: <http://www.bialystok.pl/269-wspolpraca-zagraniczna/default.aspx>, stan na dzień: 04.11.2012 r.

powierzchnia ogólna wynosi 142 km² (dane za 2009 rok).⁴²¹ Zestawienie porównawcze podstawowych informacji o Białymstoku i Grodnie przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Podstawowe informacje o Białymstoku i Grodnie

Wyszczególnienie	Grodno	Białystok
Powierzchnia ogólna w km ²	142	102
Ludność w tys.	330,3	294,7
Ludność na 1 km ² powierzchni ogólnej miasta	2326	2886
Mediana wieku (wiek środkowy)	34,6	37,4
Przyrost naturalny na 1000 ludności	4,8	2,7
Bezrobotni zarejestrowani w tys.	2,3	14,1
Szkoły wyższe	3	11
Studenci szkół wyższych w tys.	30,1	47,2
Teatry	2	5
Turystyczne obiekty zbiorowego zakwaterowania	11	21
Mieszkania w tys.	109,4	116,6
Mieszkania oddane do użytkowania	11,7	5,2
Samochody osobowe w tys. sztuk	98,0	92,3

Źródło: Grodno i Białystok w 2009 roku, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2011, s. 9-31.

Dokumenty określające ramy bilateralnej współpracy pomiędzy Białymstokiem a Grodnem

Pierwsze porozumienie o współpracy Białegostoku i Grodna zostało podpisane dnia 16 czerwca 2000 roku. Określona w ten sposób współpraca pomiędzy partnerskimi miastami skupiała się przede wszystkim na obszarach dotyczących gospodarki, edukacji i kultury. Porozumienie obowiązywało przez 3 lata. Zgodnie z umową termin uległ automatycznemu przedłużeniu na następne 3 lata.⁴²² Zgodnie

421 Grodno i Białystok w 2009 roku, Wydawnictwo: Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2011, s. 9.

422 Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Grodno (Białoruś) i Miastem Białystok (Polska) na lata 2000-2003, pkt. 8, zasoby Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

z zapisami porozumienia przyjęto na lata 2000-2003 następujący program współpracy pomiędzy miastem Grodno i miastem Białystok⁴²³:

- w sferze gospodarczej budowane będą warunki do współpracy pomiędzy właściwymi organizacjami w Grodnie i Białymstoku; w ramach tych działań strony zobowiązują się do inspirowania współpracy Izby Przemysłowo-Handlowych w Grodnie i Białymstoku; pomocy w odnajdywaniu partnerów do kooperacji; zachęcania przedsiębiorców do brania udziału w wystawach w Grodnie i Białymstoku;
- w dziedzinie wymiany informacji partnerskie miasta będą inicjowały współpracę pomiędzy mediami w obydwu miastach (np. wymiana materiałów wydawniczych, programów radiowych i telewizyjnych); wzajemne wyjazdy dziennikarzy do Grodna i Białegostoku; kooperację pomiędzy Rzecznikami Prasowymi Mera Grodna i Prezydenta Miasta Białegostoku;
- w obszarze kultury, sztuki, oświaty, nauki, sportu, turystyki obydwa miasta będą inspirowały i popierały wymianę i współpracę pomiędzy zainteresowanymi podmiotami w Grodnie i Białymstoku (uczelniami i szkołami; podmiotami odpowiedzialnymi za kulturę, sztukę i turystykę);
- w sferze wymiany doświadczeń pomiędzy organami samorządów, miasta będą prowadziły wymianę informacji w następujących obszarach: działania organów samorządowych, ochrony przyrody, gospodarki komunalnej, transportu zbiorowego, opieki socjalnej, sportu, kultury i sztuki.

W ramach porozumienia o współpracy pomiędzy Białymstokiem a Grodnem realizowane miały być projekty warunkujące promowanie obustronnych stosunków i stabilizacji socjalnej obydwu miast (np. projekty finansowane przez instytucje europejskie). Dodać należy, że szczególne traktowanie zarezerwowano na rzecz projektów w dziedzinie rozwoju kultury mniejszości narodowych.⁴²⁴

Kontynuacją kooperacji Białegostoku i Grodna było podpisanie Umowy o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 grudnia 2009 r. Dokument został zawarty na podstawie Uchwały Nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś). Obydwie strony określiły podstawowe kierunki i formy współpracy realizowanej na zasadach partnerstwa, równości, zaufania i obustronnych korzyści w następujących dziedzinach:

- gospodarka;
- wymiana doświadczeń z dziedziny realizacji zadań publicznych;
- kultura, sztuka, oświata, nauka i turystyka;

423 *Ibidem*, pkt 1-pkt 4.

424 *Ibidem*, pkt 5-6.

- sport;
- ochrona zdrowia.⁴²⁵

W sferze gospodarczej partnerskie miasta postanowiły inicjować i wspierać rozwój współpracy pomiędzy odpowiednimi organizacjami i podmiotami (np. budować warunki do optymalnej współpracy Izb Przemysłowo-Handlowych oraz innych organizacji i podmiotów gospodarczych z Białegostoku i Grodna). W dziedzinie informacji podejmowane mają być działania polegające na wspieraniu współpracy środków masowego przekazu (np. wymiana materiałów informacyjnych, wspólne przygotowanie programów radiowych i telewizyjnych).

W sferze sportu współpracujące miasta zamierzają inicjować działania w zakresie wymiany doświadczeń oraz wspierać obustronne kontakty między klubami, stowarzyszeniami, instytucjami sportowymi. Priorytetowo będzie traktowana wspólna organizacja wydarzeń sportowych (np. mecze sportowe). Dodać należy, że obydwie miasta będą prowadzić wzajemną wymianę doświadczeń w kwestii działania administracji publicznej (m.in. funkcjonowanie samorządu terytorialnego).⁴²⁶

Praktyczne efekty bilateralnej współpracy Białegostoku i Grodna

W ramach bilateralnej współpracy Białegostoku z Grodnem podjęto szereg inicjatyw w dziedzinie kultury, sportu, gospodarki oraz edukacji. Do powyższych przedsięwzięć należy zaliczyć zorganizowanie misji gospodarczej do Grodna oraz wyjazdy sportowców do Grodna w 2009 roku. Dla przykładu można podać, że miasto Białystok, udzielając dotacji na realizację zadań z dziedziny sportu dla organizacji sportowych, na podstawie Umowy o współpracy z dnia 16 grudnia 2009 r. zawartej pomiędzy Białymstokiem a Grodnem, przyjęło następujące propozycje współpracy w 2011 roku w obszarze wspierania wzajemnych kontaktów między klubami, stowarzyszeniami i instytucjami sportowymi⁴²⁷:

- Uczniowski Klub Sportowy „Hubal” zaproponował udział zawodników z Grodna w Międzynarodowym Turnieju Badmintona (21-22.05.2011 r.); w Międzynarodowym Turnieju Badmintona „Turniej Asów” (28-29.05.2011 r.);

425 Uchwała Nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś), §1. Tekst pochodzi ze strony: www.bip.bialystok.pl/290szczegoly-uchwaly/lang/plPL/id/lfdBc1D5u3Hqppm9tzNDw2/back/289/default.aspx.

426 Umowa o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 grudnia 2009 r. art. 1-6, z zasobów własnych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

427 Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Biura Sportu i Rekreacji Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

- Klub Sportowy „Cristal” wspólnie z Podlaskim Okręgowym Związkiem Bokserskim utrzymuje stałe kontakty sportowe w boksie z Grodzieńską Państwową Szkołą Rezerw Olimpijskich; klub zaproponował wspólny udział zawodników Grodna i Białegostoku w kilku imprezach (np. Turniej na dni miasta Białegostoku – czerwiec 2011 r.; Międzynarodowy Turniej Bokserski im. R. Kułakowskiego – wrzesień 2011 r.);
- Białostocki Klub Sportowy „Hetman” zaprosił zawodników z Grodna do rozegrania wspólnych meczów i konsultacji szkoleniowych (zorganizowania międzynarodowego meczu bokserskiego pomiędzy zawodnikami miasta Białegostoku i Grodna – październik – listopad 2011 r.);
- Podlaski Klub Koszykówki „Żubry” zaproponował udział drużyny z Grodna w Międzynarodowym Turnieju Koszykówki o Puchar Prezesa Żubrów (grudzień 2011 r.); w Turnieju Streetballowym z okazji Dnia Dziecka (maj 2011 r.);
- Miejski Ośrodek Szkolenia Piłkarskiego „Jagiellona” Białystok zadeklarował kontynuację współpracy z Klubem Biełkard Grodno (w poprzednich latach drużyny rozgrywały towarzyskie mecze piłkarskie);
- Uczniowski Klub Sportowy „Kaliber” stale współpracuje z Wyższą Szkołą Mistrzostwa Sportowego z Grodna i zaproponował udział zawodników z Grodna w zawodach w strzelectwie sportowym (np. „Polish Open Kaliber 2011” 1-4.12.2011 r.).

W dziedzinie ochrony zdrowia instytucje ochrony zdrowia z Białegostoku współpracują z placówkami z Grodna (np. Białostockie Centrum Onkologii, Wojewódzki Szpital Zespolony w Białymstoku oraz Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc współpracują z Obwodowym Grodzieńskim Szpitalem Klinicznym). W obszarze gospodarczym Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego podjęła współpracę w ramach projektu Enterprise Europe Network z partnerami białoruskimi (np. poszukiwanie partnerów handlowych, technologicznych; organizacja międzynarodowych spotkań kooperacyjnych i zagranicznych misji gospodarczych; organizacja bezpłatnych seminariów informacyjnych na temat zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej na Białorusi).⁴²⁸ Dodać należy, że 29 czerwca 2011 r. miało miejsce spotkanie z piętnastoma białoruskimi przedstawicielami Grodzieńskiego Klubu Przedsiębiorców oraz Grodzieńskiej Wolnej Strefy Ekonomicznej. W spotkaniu poruszane były kwestie dotyczące, np. warunków do inwestowania w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej, funkcjonowania Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego, a także planów inwestycyjnych miasta na najbliższy okres. Podkreślić należy, że w dniach 28-30 września

428 Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Departamentu Współpracy z Zagranicą i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

2011 roku odbyło się w Grodnie III Międzynarodowe Forum Inwestycyjne „Grodno – miasto na skrzyżowaniu granic”, w którym uczestniczyły władze Białegostoku.⁴²⁹

W sferze kultury Wojewódzki Ośrodek Animacji Kultury w Białymstoku zaprosił do udziału w „Podlaskiej Oktawie Kultur” zespoły z Grodna (2010 r.). W dziedzinie nauki Uniwersytet w Białymstoku bezpośrednio współpracuje z uczelniami z Białorusi m.in. w obszarze prowadzenia badań naukowych, w wymianie wyników badań, w wymianie pracowników naukowych i studentów, uczestnictwo w konferencjach, wspólne przygotowanie publikacji naukowych. Dla przykładu można podać, że w 2010 r. na Uniwersytet w Białymstoku przyjechało 6 pracowników naukowych z Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały w Grodnie.⁴³⁰

Podsumowanie

Reasumując, stwierdzić należy, że Białystok od wielu lat pozostaje w bliskich relacjach z Grodnem. Pierwsze porozumienie dotyczące współpracy zostało podpisane 16 czerwca 2000 roku. Sformalizowana współpraca obu miast skupiała się przede wszystkim na dziedzinach dotyczących gospodarki, edukacji oraz kultury. Kontynuacją współpracy obu miast było podpisanie Umowy o współpracy 16 grudnia 2009 roku. Przedstawiciele Białegostoku uczestniczą w spotkaniach kulturalnych, gospodarczych (np. Forum Inwestycyjne „Grodno-Miasto na skrzyżowaniu granic”). Ważnym obszarem współpracy jest sport na poziomie klubów (np. boks, strzelectwo sportowe, piłka nożna, koszykówka). Kontakty te opierają się na uczestnictwie klubów z Grodna i Białegostoku w zawodach sportowych. Dodać należy, że współpraca partnerska Białegostoku i Grodna w dziedzinie gospodarki, wymiany doświadczeń z zakresu realizacji zadań publicznych, kultury, sztuki, oświaty, nauki, turystyki, sportu i ochrony zdrowia wpływa na poprawę obustronnych stosunków i tworzy grunt pod trwałe wspólne przedsięwzięcia w (ewentualnie lepszej politycznie) przyszłości. Oczywiście że, jak każda forma podejmowanej współpracy międzynarodowej, kooperacja białostocko-grodzieńska musi bazować na partnerstwie i obopólnych korzyściach, a jej rezultaty zależą od zaangażowania, determinacji i kompetencji partnerów.

429 Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Biura Rady Miejskiej Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

430 Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Departamentu Współpracy z Zagranicą i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

BILATERAL COOPERATION OF MUNICIPALITIES. THE CASE OF BIALYSTOK AND GRODNO

The conduct of international cooperation on a bilateral basis is a fundamental feature of Polish local governments. It is reflected in the number of agreements with neighboring and other entities. An example of bilateral cooperation of municipalities is cooperation of the city of Bialystok (Republic of Poland) and the city of Grodno (Republic of Belarus). For many years Bialystok has maintained close contacts with Grodno. The first agreement on cooperation was signed on 16 June 2000. The cooperation between the two cities focused mainly on the areas of economy, education and culture. The next stage of cooperation of the cities came with the Agreement on Cooperation of 16 December 2009. Representatives of Bialystok participate in cultural, economic meetings (e.g. the Investment Forum „*Grodno – a Town at the Junction of Borders*”). One of the areas of cooperation between Bialystok and Grodno is sport at club level (e.g. boxing, shooting, football, basketball). These contacts are based on the participation of sports clubs from Grodno and Bialystok. Other important areas of cooperation between the partner cities are: economy, exchange of experiences in the field of public tasks execution, culture, art, education, science, tourism, and health care. The implementation of bilateral projects in these areas improves bilateral relations and builds friendship between the cities. It should be emphasized that undertaking any form of international cooperation must be based on partnership and mutual benefits, and its effectiveness will depend on commitment, determination and competence of the partners.

Keywords:

Twinning towns, transboundary cooperation, Bialystok, Grodno

MOŻLIWOŚĆ FINANSOWANIA WSPÓŁPRACY ZAGRANICZNEJ POWIATÓW I GMIN ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Współpraca zagraniczna podejmowana przez powiaty i gminy jest dzisiaj dość powszechną praktyką. Podstawą prawną prowadzenia współpracy międzynarodowej przez samorządy jest artykuł 172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stwierdzający, że „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”.⁴³¹ Przepis ten odpowiada artykułowi 10 ust. 2 i 3 ratyfikowanej w 1993 roku *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*.⁴³² Podkreślić należy jednak, że w tym samym artykule Konstytucji zapisano, iż zasady takiej działalności powinny zostać określone w ustawie. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 pkt 20 wśród zadań własnych gminy wymienia sprawy z zakresu „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”.⁴³³ Z kolei Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴³⁴ w art. 12 pkt 9a zastrzega do wyłącznej kompetencji rady powiatu „podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych”. Art. 75a tejże ustawy stanowi, że „zasady przystępowania powiatu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy”. Jako przykład takich przepisów można wskazać chociażby Ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.⁴³⁵ Można pokusić się o stwierdzenie, że w obecnym stanie prawnym samorządy mają szereg możliwości rozwiązywania swoich problemów, korzystając ze współpracy zagranicznej. Jednocześnie granica państwowa, uważana jeszcze niedawno za największą barierę we wzajemnych stosunkach regionów, nie stanowi obecnie już

* Wicedyrektor ds. Rynku Pracy w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Białymstoku.

431 Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

432 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

433 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

434 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

435 Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390.

takiej przeszkody w podejmowaniu wspólnych działań.⁴³⁶ Akcesja Polski do Unii Europejskiej dała samorządom możliwość finansowania współpracy zagranicznej w oparciu o środki pochodzące z funduszy unijnych. Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie – w sposób zwięzły i przejrzysty – istniejących obecnie realnych możliwości finansowania tejże współpracy w oparciu o środki Unii Europejskiej.

Opisując możliwości finansowania współpracy międzynarodowej samorządów ze środków Unii Europejskiej, należy podkreślić duże znaczenie współpracy regionów w unijnej polityce spójności. Wyrazem tego jest fakt, iż polityka regionalna Unii Europejskiej (określana też mianem „polityki spójności”) jako jeden z najważniejszych celów zakłada tzw. Europejską Współpracę Terytorialną. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/99,⁴³⁷ zwane dalej Rozporządzeniem nr 1083/2006, definiuje ten cel, wskazując na efekty, które mają być dzięki niemu osiągnięte. W art. 3 ust. 2 lit. c przywołanego rozporządzenia czytamy, iż cel Europejska Współpraca Terytorialna „jest ukierunkowany na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym”. Treść cytowanego przepisu wskazuje więc na trzy płaszczyzny współpracy międzynarodowej służące realizacji tego celu:

- 1) współpracę transgraniczną,
- 2) współpracę transnarodową,
- 3) współpracę międzyregionalną.

Istota różnicy między trzema wskazanymi wyżej typami współpracy została wskazana w art. 7 Rozporządzenia nr 1083/2006. Podstawą do przeprowadzenia linii demarkacyjnej pomiędzy tymi rodzajami współpracy, co do zasady, jest obszar terytorialny, w ramach którego można realizować wspólne przedsięwzięcia. W przypadku programów współpracy transgranicznej są to obszary przylegające do granic państwowych. W ramach programów współpracy transnarodowej w grę wchodzi duże zgrupowania europejskich regionów z kilku lub kilkunastu państw. Współpracą międzyregionalną są z kolei objęte wszystkie regiony Unii Europejskiej.

Poszczególne typy programów są zróżnicowane pod względem tematyki i zasięgu geograficznego. Programy transgraniczne służą przede wszystkim budowa-

436 Zob. J. Szymański, Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy [w:] „Białostockie Studia Prawnicze”, zeszyt 9, 2011, s. 90.

437 Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006 r.

niu więzi łączących społeczności po obu stronach granicy. Ich realizacja służy wzmocnieniu współpracy poprzez wzrost liczby wspólnych inicjatyw dotyczących między innymi ochrony środowiska, rozbudowy infrastruktury, wymiany kulturalnej czy wzajemnych kontaktów młodzieży. Z kolei programy transnarodowe stanowią szansę dla wsparcia bardziej innowacyjnych projektów dotyczących zagadnień istotnych dla obszarów należących do kilku państw. Sprzyjają zintegrowanemu rozwojowi UE poprzez inicjowanie planów i koncepcji prowadzących do realizacji ponadnarodowych przedsięwzięć. Współpraca międzyregionalna, obejmująca obszar całej UE, służy wymianie doświadczeń i dobrych praktyk, a tym samym wzmacnia potencjał instytucji i samorządów w zakresie mechanizmów wspierania rozwoju regionalnego.⁴³⁸

Jak w praktyce przedstawiają się możliwości dane polskim samorządom w zakresie tych trzech potencjalnych płaszczyzn współpracy międzynarodowej?

Najprościej odpowiedzieć na to pytanie, wskazując, że Polska uczestniczy w 10 programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Jest to 7 programów współpracy transgranicznej, 2 programy współpracy transnarodowej oraz 1 program współpracy międzyregionalnej. Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej z udziałem Polski w ramach współpracy transgranicznej to:

- 1) Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia,
- 2) Meklemburgia/Pomorze Przednie-Brandenburgia-Polska (województwo zachodniopomorskie),
- 3) Saksonia-Polska,
- 4) Czechy-Polska,
- 5) Polska-Słowacja,
- 6) Południowy Bałtyk (Polska-Szwecja-Dania-Litwa-Niemcy),
- 7) Litwa-Polska.

Z kolei programy z udziałem Polski w ramach współpracy transnarodowej to:

- 1) Program Regionu Morza Bałtyckiego – oprócz Polski uczestniczą w nim: Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy (wybrane regiony), Szwecja oraz 3 państwa spoza UE: Białoruś (wybrane regiony), Norwegia i Rosja (wybrane regiony);
- 2) Program dla Europy Środkowej – oprócz Polski uczestniczą w nim: Austria, Czechy, Niemcy (wybrane regiony), Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy (wybrane regiony), Ukraina (wybrane regiony).

W ramach współpracy międzyregionalnej Polska uczestniczy w Programie Interreg IVC.

438 Tryb dostępu: <http://www.ewt.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx>, dnia 10.12.2012 r.

Dodatkowo, Polska bierze udział w 2 programach transgranicznych (Litwa-Polska-Rosja oraz Polska-Białoruś-Ukraina) w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), stanowiącego inicjatywę Komisji Europejskiej, której zasadniczym celem jest rozwój współpracy między Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza UE.⁴³⁹

Z powyższego wyliczenia wynika, że polskie samorzady mają szereg możliwości realizacji inicjatyw związanych ze współpracą międzynarodową w oparciu o środki Unii Europejskiej. Rozmiar niniejszej publikacji nie pozwala na zaprezentowanie możliwości istniejących w ramach każdego z wyżej wymienionych programów. Chcąc jednak oddać istotę i logikę tychże programów, wydaje się być zasadnym scharakteryzowanie przynajmniej jednego z nich. Dobrym przykładem może być tutaj ostatni z wyżej wymienionych instrumentów, tj. Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina, który zawiera szeroką paletę działań możliwych do sfinansowania w ramach środków europejskich. Podstawą prawną Programu jest Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.⁴⁴⁰ Zasady wdrażania programu określone są w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 951/2007 z dnia 9 sierpnia 2007 r., ustanawiającym zasady wdrażania programów współpracy transgranicznej EISP.⁴⁴¹ Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 został zatwierdzony przez Komisję Europejską decyzją C(2008)6411 z dnia 6 listopada 2008 roku. Czas trwania Programu został określony do 31 grudnia 2016 roku, okres wdrażania projektów do 31 grudnia 2014 roku zaś podpisywanie umów do 31 grudnia 2013 roku.

Głównym celem Programu jest wspieranie transgranicznych procesów rozwojowych. Cel ten ma być realizowany poprzez niekomercyjne projekty w ramach opisanych poniżej priorytetów.⁴⁴²

Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego

W ramach priorytetu 1 przewidziano realizację następujących działań:

Działanie 1.1. Lepsze warunki dla przedsiębiorczości;

Działanie 1.2. Rozwój turystyki;

Działanie 1.3. Poprawa dostępności regionu.

Celem Działania 1.1. jest poprawa warunków rozwoju biznesu. Podniesienie jakości i dostępności infrastruktury, w tym infrastruktury nowych technologii, ma przyczynić się do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej, zarówno dla inwestorów

439 Tryb dostępu: http://www.ewt.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Programy_EWT.aspx, dnia 10.12.2012 r.

440 Dz. Urz. UE L.310 z 9.11.2006 r.

441 Dz. Urz. UE L.210 z 10.08.2007 r.

442 Tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/pl,3,23>, dnia 10.12.2012 r.

wewnętrznych jak i zewnętrznych. W ramach Działania 1.1. na wsparcie mogą liczyć działania o charakterze miękkim, których celem będzie rozwój społeczno-gospodarczy obszaru programu. Wsparcie uzyskają działania nakierowane między innymi na: promocję i marketing regionu, promocję handlową i inwestycyjną, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, rozwój lokalnych i regionalnych rynków pracy, rozwój społeczeństwa informacyjnego, nowych technologii, poprawę współpracy między biznesem i nauką, rekultywację i odnowę społeczną i gospodarczą obszarów zdegradowanych (w tym skażonych).

Celem Działania 1.2. jest poprawa i pełne wykorzystanie potencjału turystycznego obszaru przygranicznego. Obszar objęty programem dysponuje potencjałem rozwoju turystyki, w tym agroturystyki, dzięki wielu zasobom środowiska przyrodniczego i obiektom dziedzictwa kulturowego, tym niemniej infrastruktura turystyczna wymaga poprawy. Wsparcie skoncentruje się na rozwoju infrastruktury i usług turystycznych. Działanie 1.2. ma służyć promowaniu działań o charakterze miękkim, w tym: promocji regionalnej, rozwoju turystyki i agroturystyki oraz ochrony dziedzictwa kulturowego.

W ramach Działania 1.3. wspierane będą inicjatywy zmierzające do poprawy dostępności i jakości infrastruktury społecznej i gospodarczej, z naciskiem na infrastrukturę transportu, energetyki, systemy logistyczne, bezpieczeństwo transportu oraz zaopatrzenie w wodę. Rozwój infrastruktury zwiększy dostępność obszaru przygranicznego dla inwestorów, podniesie standard życia mieszkańców, a także jego atrakcyjność turystyczną i gospodarczą.

Priorytet 2. Poprawa jakości życia

Priorytet 2. skupia się na zarządzaniu zagrożeniami środowiskowymi i działaniach promujących zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych, rozwój odnawialnych źródeł energii i oszczędzanie energii. Celem jest również wzrost efektywności infrastruktury i procedur granicznych oraz zwiększenie bezpieczeństwa na granicach. W ramach tego priorytetu realizowane mogą być następujące działania:

Działanie 2.1. Ochrona środowiska na obszarze przygranicznym;

Działanie 2.2. Sprawne i bezpieczne granice.

Celem Działania 2.1. jest ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego. Poprawa jakości środowiska naturalnego prowadzi do podniesienia standardu życia mieszkańców oraz zwiększenia atrakcyjności obszaru jako celu turystycznego i inwestycyjnego. Cel ten powinien być realizowany przede wszystkim poprzez inwestowanie w infrastrukturę środowiskową o znaczeniu regionalnym lub lokalnym oraz polepszenie transgranicznej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

Celem Działania 2.2. jest zwiększenie efektywności infrastruktury i procedur granicznych oraz podniesienie bezpieczeństwa na granicach. Większa przepustowość granic i ich bezpieczeństwo warunkują realizację pozostałych celów programu. Wykorzystanie i rozbudowa potencjału społecznego i gospodarczego obszaru objętego programem wymaga przede wszystkim usunięcia administracyjnych, instytucjonalnych i infrastrukturalnych przeszkód w bezproblemowym przepływie towarów, usług i ludzi przez granice.

Priorytet 3. Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych

Priorytet 3. skupia się na działaniach promujących i wspierających współpracę transgraniczną poprzez rozbudowę zdolności instytucjonalnych jak również wspieranie lokalnych inicjatyw w zakresie współpracy międzyludzkiej. Priorytet ten przewiduje realizację następujących działań:

Działanie 3.1. Rozwój regionalnych i lokalnych możliwości współpracy transgranicznej;

Działanie 3.2. Inicjatywy społeczności lokalnych.

Celem Działania 3.1. jest poprawa transgranicznych zdolności do współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym. Wspierane mają być przede wszystkim działania zmierzające do podniesienia instytucjonalnego potencjału współpracy. Rozwój tego potencjału nastąpi dzięki tworzeniu zinstytucjonalizowanych form współpracy transgranicznej. Promowana będzie także wymiana informacji i doświadczeń, współpraca sieciowa, w tym z wykorzystaniem Internetu.

Ogólnym celem Działania 3.2. jest społeczna, naukowa, edukacyjna i kulturalna integracja obszaru pogranicza. W ramach Działania 3.2. wspierany będzie rozwój transgranicznych kontaktów międzyludzkich i inicjatyw społecznych, współpracy naukowej i edukacyjnej, imprez kulturalnych i sportowych. Wspierana będzie współpraca transgraniczna szkół oraz uczelni wyższych, w tym wymiana studentów, uczniów, nauczycieli oraz naukowców, konferencje i seminaria naukowe. Wsparcie otrzymają projekty ukierunkowane na rozwój inicjatyw społecznych, imprez kulturalnych i sportowych. Wsparcie będzie udzielane projektom społeczności lokalnych, w tym ukierunkowanych na promocję i podtrzymywanie wspólnych tradycji obszarów przygranicznych. Tworzone będą warunki na rzecz ułatwienia wzajemnych kontaktów społeczności przygranicznych. Wsparcie uzyskają także działania na rzecz kultywowania różnorodności kulturowej, na rzecz mniejszości narodowych a także szeroko rozumianego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wspólnot lokalnych.

W programie przewidziano realizację następujących typów projektów:

- 1) projekty zintegrowane, w których każdy z partnerów realizuje część działań wspólnego projektu na obszarze swojego terytorium,

- 2) projekty symetryczne, w których podobne działania realizowane są po obu stronach granicy,
- 3) projekty proste wdrażane zasadniczo po stronie jednego kraju, ale wykazujące oddziaływanie także w kraju/krajach partnerskich.

Projekty zintegrowane są traktowane priorytetowo. Zgodnie z założeniami programu „władze lokalne” zostały wskazane jako jego najważniejsi beneficjenci.⁴⁴³

Przedstawiona wyżej charakterystyka Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina jednoznacznie wskazuje na fakt, iż samorządy gminne i powiatowe mogą być jednym z jego głównych beneficjentów. Jednocześnie typy możliwych do realizacji działań są szeroko zakrojone i dotyczą praktycznie wszystkich sfer działalności tych samorządów. Partnerstwo musi obejmować minimum jednego partnera polskiego oraz przynajmniej jednego partnera ukraińskiego lub/i białoruskiego. Wartość grantu nie może przekroczyć 90% całkowitych kosztów kwalifikowanych projektu. Minimalna wartość projektu to 100 000 EUR, zaś maksymalna wartość to 1 500 000 EUR. Planowany czas trwania projektu nie może przekraczać 24 miesięcy. Można zaryzykować tezę, iż wymogi te nie stanowią istotnej bariery, która uniemożliwiłaby samorządom aplikowanie do tego programu. Problemem mogą być jedynie ograniczone możliwości budżetu programu – całkowity budżet programu na lata 2007-2013 wynosi **202,9 mln EUR**, w tym ze środków UE **186,2 mln EUR**. W momencie redagowania niniejszego tekstu nie ma jeszcze informacji co do wyników ostatniego naboru projektów w 2012 roku i możliwościach aplikowania do programu w roku 2013.

Niezależnie jednak od możliwości aplikowania do wyżej opisanego programu, czy też innych wymienionych wcześniej programów, z uwagi na stopniowe wyczerpywanie się alokacji zaplanowanych na perspektywę finansową na lata 2007-2013, pewnym jest, iż w kolejnym okresie programowania Europejska Współpraca Terytorialna pozostanie jednym z celów unijnej polityki spójności. Bezsprzecznie zapewnia ona stosowne ramy do wymiany doświadczeń między podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi z różnych państw członkowskich, a także do podejmowania wspólnych działań w celu znajdowania wspólnych rozwiązań dla wspólnych problemów. Jest to szczególnie ważne w obliczu wyzwań, jakim muszą sprostać państwa członkowskie i regiony. Wyzwania te coraz częściej wykraczają poza granice jednego kraju czy regionu oraz wymagają podjęcia wspólnych, realizowanych we współpracy działań na stosownym szczeblu terytorialnym. Europejska Współpraca Terytorialna może więc także wnieść istotny wkład w szybsze osiągnięcie nowego celu Traktatu Lizbońskiego,⁴⁴⁴ jakim jest spójność terytorialna. W trakcie prac nad dokumentami określającymi zasady dystrybucji środków strukturalnych plano-

443 Tryb dostępu: <http://pl-by-ua.eu/pl,3,16>, dnia 10.12.2012 r.

444 Zob. pełny tekst Traktatu z Lizbony tryb dostępu: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pl.htm

wanych na lata 2014-2020 zaproponowano odrębne rozporządzenie dotyczące Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Ma ono zagwarantować sprawowanie lepszej kontroli nad międzynarodowym kontekstem programów oraz wprowadzić bardziej szczegółowe postanowienia dotyczące programów współpracy i działań. Nowe rozporządzenie formułuje bardziej systematyczne odwołania do roli, jaką w kontekście współpracy mogą odegrać europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT). W projekcie nowego rozporządzenia określono środki finansowe dostępne dla każdej z części programu oraz kryteria ich przyznawania państwom członkowskim. Przewiduje się kontynuację mechanizmu transferu środków przeznaczonych na wspieranie realizowanych we współpracy działań na granicach zewnętrznych Unii, które są finansowane z funduszy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) oraz instrumentu służącego do finansowania pomocy przedakcesyjnej. Ponadto kryteria wyboru zdefiniowano bardziej rygorystycznie, aby zapewnić przyznawanie środków na działania rzeczywiście wspólne. Programy będą także poddawane ocenie pod kątem skuteczności. Sformułowano uproszczone ustalenia dotyczące wdrażania, zarządzania finansami i kontroli. Zredukowano na przykład liczbę organów zaangażowanych we wdrażanie programów oraz doprecyzowano definicje ról i obowiązków. Zaproponowano także zestaw ulepszonych wskaźników.⁴⁴⁵

Możliwości współpracy międzynarodowej powiatów i gmin stwarza również aktualnie wdrażany Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL). W programie tym istnieje możliwość realizacji tzw. projektów współpracy ponadnarodowej. Zważywszy jednak na zakres działań przewidzianych w tego typu projektach, należy wskazać na bardzo ograniczony katalog działań, które mogą być w tej formule wdrażane. Projekt współpracy ponadnarodowej w rozumieniu POKL to projekt, który „zakłada wspólną realizację działań kwalifikowanych przewidzianych w załączniku nr 8 do Wytycznych, a także w przypadku, gdy wskazano na rzeczywistą wartość dodaną wynikającą ze współpracy i podpisano umowę o współpracy ponadnarodowej”.⁴⁴⁶ Projekty współpracy ponadnarodowej powinny przyczyniać się do osiągnięcia celów danego Priorytetu POKL, wykorzystując doświadczenia partnerów z innych krajów. Projekty te mogą korzystać z już gotowych i stosowanych w innych miejscach rozwiązań oraz przewidywać ich adaptowanie bądź wypracowywać nowe rozwiązania przy udziale partnerów z innych krajów, w tym wspólne rozwiązania problemów, z którymi borykają się wszystkie uczestniczące w projekcie podmioty.⁴⁴⁷ Wspomniany załącznik nr 8 do Wytycznych (...), jako formy działań kwalifikowanych w ramach projektów współpracy ponadnarodowej wymienia:

- 1) organizowanie konferencji, seminariów, warsztatów i spotkań,

445 Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011, s. 11-12.

446 Wytyczne w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 6.

447 *Ibidem*, s. 19.

- 2) prowadzenie badań i analiz,
- 3) przygotowanie, tłumaczenia i wydawanie publikacji, opracowań, raportów,
- 4) adaptowanie rozwiązań wypracowanych w innym kraju,
- 5) doradztwo, wymiana pracowników, staże, wizyty studyjne,
- 6) wypracowywanie nowych rozwiązań.⁴⁴⁸

Pewne pole do działania dla powiatów i gmin w obszarze współpracy międzynarodowej istnieje również w ramach Programu „**Uczenie się przez całe życie**” (**Lifelong Learning Programme**). Jest to program Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji i doskonalenia zawodowego przewidziany na lata 2007-2013. W programie kontynuowane są działania prowadzone wcześniej w programach SOCRATES, Leonardo da Vinci, Jean Monnet, e-Learning i European Language Label. Celem programu jest rozwój różnych form uczenia się przez całe życie poprzez wspieranie współpracy między systemami edukacji i szkoleń w krajach uczestniczących. Program ma się przyczynić do podnoszenia jakości i zwiększenia atrakcyjności szkolnictwa i kształcenia zawodowego w Europie.⁴⁴⁹ Możliwości działań w tym programie są jeszcze bardziej ograniczone, niż w przywołanym wcześniej POKL i prowadzają się *de facto* do wizyt i wymian osób związanych z sektorem edukacji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej są na chwilę obecną głównym źródłem umożliwiającym finansowanie współpracy zagranicznej powiatów i gmin ze środków UE i wszystko wskazuje na to, że pozostaną nim również w kolejnej perspektywie finansowej. W świetle powyższych informacji nie powinno być wątpliwości, co do tego, iż polskie samorządy powinny śledzić z uwagą rozwój prac nad dokumentami związanymi z perspektywą finansową na lata 2014-2020 również w aspekcie potencjalnej współpracy międzynarodowej. Mając też na uwadze szerokie spektrum działań możliwych do realizacji w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, czego dowodem jest chociażby szczegółowo scharakteryzowany wyżej Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina, jak też zważywszy na zapowiedź „lepszej legislacji” w tej materii, wydaje się, iż może to być dobre źródło przynajmniej częściowego zniwelowania problemów, z którymi borykają się na co dzień samorządy gminne i powiatowe.

448 *Ibidem*, s. 38.

449 Tryb dostępu: <http://www.llp.org.pl/>, dnia 10.12.2012 r.

THE POSSIBILITIES OF FINANCING THE INTERNATIONAL COOPERATION OF MUNICIPALITIES AND DISTRICTS FROM EUROPEAN UNION FUNDS

The international cooperation of Polish municipalities (gminas) and districts (poviats) is a common practice. According to Polish legislation territorial communities have good possibilities for international cooperation and there is no strong legal limitation in this matter. After Poland's accession into the European Union, Polish territorial communities received the possibility of financing their international cooperation from EU funds. In the period 2007-2013 the main instrument of financing such initiatives is a separate objective of the European Union Cohesion Policy – the European Territorial Cooperation (ETC) objective. There are three types of such cooperation: cross-border, transnational and interregional. These three types of cooperation are implemented by European Territorial Cooperation Programmes. Poland is participating in total in 10 such programmes but within the scope of the article it is not possible to describe them all. Additionally, Poland is involved in **the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) which is the European Commission's initiative concerning** cross-border cooperation with countries outside the European Union. Within the framework of this initiative Poland is involved in the Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2007-2013. This programme is a very good example of how a wide range of activities can be undertaken by municipalities and districts in the area of international cooperation. There are also other possibilities of financing the territorial communities' international cooperation- e.g. the Human Capital Operational Programme or **the Lifelong Learning Programme – but there is a very poor range of activities which concern the training and educational sector and which are connected mainly with experience exchange. There is no doubt that the** European Territorial Cooperation is actually a main source of financing for the international activities of territorial communities. We can assume that it will also be the most important tool of their international cooperation also in the period 2014-2020.

Keywords:

EU funds, financing the international cooperation, EU funds governance, transboundary cooperation

RECENZJE I OMÓWIENIA

Andrzej Jackiewicz

TERRITORIAL ORGANIZATION OF EUROPEAN STATES. FEDERALISM, REGIONALISM, UNITARISM

Białystok 2011, Wyd. Temida 2, ss. 253

(recenzja dr hab. Stanisław Bożyk, prof. UwB)

W ramach serii wydawniczej „Białystok Law Books” wydawnictwo Temida 2 opublikowało w ubiegłym roku pracę Andrzeja Jackiewicza „Territorial Organization of European States. Federalism, Regionalism, Unitarism”. Problematyka przedstawiona w treści tego opracowania jest już od kilku lat zasadniczym przedmiotem zainteresowań naukowych Autora, a jednocześnie koresponduje z zakresem prowadzonego przez niego przedmiotu „Regionalizm i federalizm w Europie” w ramach kierunku studiów „Europeistyka” na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Recenzowana praca została opublikowana w charakterze podręcznika, który został przygotowany z myślą o studentach obcojęzycznych (przyjeżdżających na Wydział Prawa zwłaszcza w ramach wymiany objętej programem Erasmus), zainteresowanych problematyką organizacji terytorialnej współczesnych państw europejskich. Naturalną konsekwencją tego założenia jest publikacja opracowania w języku angielskim, co nie wpływa bynajmniej na jego walory dydaktyczne oraz zastosowanie w odniesieniu do standardowych wykładów prowadzonych w języku polskim.

Układ podręcznika jest czytelny – składa się on z ośmiu rozdziałów, których objętość nie różni się zasadniczo między sobą. Struktura tekstu została dostosowana przez Autora do założeń dydaktycznych oraz poruszanej w nim problematyki. W poszczególnych rozdziałach przedstawione zostały podstawowe formy organizacji terytorialnej państw współczesnej Europy, na przykładzie państw, w których zastosowanie określonej formy ustrojowej pozwoliło na ukazanie jej cech charakterystycznych. Celowość dokonania takiej selekcji Autor wyjaśnia we wstępie (s. 11), podkreślając, że „wybór tych państw uzasadniają bogate doświadczenia w zakresie ewolucji historycznej oraz genezy aktualnych rozwiązań organizacji terytorialnej, a także specyfika ich współczesnych rozwiązań ustrojowych.”

Rozdział pierwszy zdominowały rozważania o charakterze teoretycznym. Z uwagi na złożoność problematyki zaprezentowanej w tej pracy oraz znaczne

zróznicowanie poglądów w kwestii pojmowania określonych instytucji i rozwiązań prawnoustrojowych, Autor podjął próbę syntetycznego oraz w miarę zrozumiałego dla studentów zarysowania podstawowych terminów odnoszących się do form organizacyjnych państw współczesnych. Analizuje on w związku z tym zwłaszcza takie pojęcia, jak federalizm, regionalizm, unitaryzm, dewolucja, decentralizacja. Po lekturze kolejnych rozdziałów podręcznika można dojść do wniosku, że dokonane przez Autora takie wprowadzenie do zasadniczej problematyki było nieodzowne i w pełni uzasadnione.

Następne rozdziały poświęcono odpowiednio strukturze terytorialnej: Konfederacji Szwajcarskiej (rozdział II) oraz Republice Federalnej Niemiec (rozdział III) jako państwom federalnym, Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (rozdział IV) jako państwu, w którym przed kilkunastu laty przeprowadzona została dewolucja, Republice Włoskiej (rozdział V) oraz Królestwu Hiszpanii (rozdział VI) jako państwom o strukturze regionalnej, a także V Republice Francuskiej (rozdział VII) oraz Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział VIII), reprezentującym grupę państw unitarnych.

W tych rozdziałach podręcznika Autor posłużył się uporządkowaną systematyką podrozdziałów – pierwszy poświęcony został aspektom historycznym kształtowania się współczesnej organizacji terytorialnej państwa, wzbogaconym o krótkie informacje o jego współczesnej sytuacji geopolitycznej. Następne podrozdziały traktują o wybranych, charakterystycznych dla poszczególnych państw i istotnych z punktu widzenia przedmiotu podręcznika zasadach ustrojowych, instytucjach centralnych, prezentowanych zwłaszcza w perspektywie ich relacji z organizacją terytorialną, oraz o statusie części składowych (w przypadku państw złożonych) i samorządzie terytorialnym. Przyjęcie takiej struktury pracy ułatwia podejście komparatystyczne i jest właściwe z punktu widzenia walorów dydaktycznych podręcznika.

Prezentując problematykę struktury terytorialnej siedmiu państw europejskich, Autor uwypuklił praktycznie wszystkie istotniejsze elementy przesądzające o specyfice organizacji wewnętrznej każdego z tych państw. Wydaje się jednak, że w treści rozdziału III uzasadnione byłoby znacznie szersze potraktowanie najnowszych reform federalizmu w Niemczech. Mam tu przede wszystkim na myśli nowelizację Ustawy Zasadniczej, która miała miejsce w 2006 r. Była to najdalej idąca ze wszystkich dotychczasowych reform konstytucyjnych w RFN, gdyż w jej wyniku zmienione zostało brzmienie aż 25 artykułów Ustawy Zasadniczej z 1949 roku. Zmiany te sprowadzały się w głównej mierze do określenia na nowych zasadach podziału kompetencji między Związkiem a podmiotami federacji (landami), ograniczenia uprawnień drugiej izby federalnego parlamentu (Bundesratu) w zakresie odrzucania projektów ustaw przyjętych przez Bundestag i zwiększenia zakresu samodzielności poszczególnych landów. Drugi etap reformy niemieckiego federalizmu, zrealizowany poprzez kolejną nowelizację Ustawy Zasadniczej w 2009 r., nie miał już tak

szerokiego zakresu, ale dotyczył także istotnej problematyki podziału kompetencji finansowych między federacją a krajami związkowymi.

Autor wykorzystał w swojej pracy bogatą literaturę przedmiotu, sięgając również po liczne pozycje autorów zagranicznych (zwłaszcza w języku angielskim), co było tu w pełni uzasadnione z punktu widzenia charakteru i przeznaczenia podręcznika. W zakresie materiału normatywnego wykorzystane zostały przede wszystkim teksty obowiązujących konstytucji, w dużo mniejszym stopniu zaś wybrane akty prawa międzynarodowego oraz akty normatywne rangi ustawowej.

Biorąc pod uwagę przedstawione walory recenzowanego podręcznika, uważam, że powinien on zainteresować tych czytelników, którzy chcieliby poszerzyć swoją wiedzę o strukturze terytorialnej współczesnych państw Starego Kontynentu.

Dr hab. Stanisław Bożyk, prof. UwB

Adam Doliwa

OSOBOWOŚĆ PRAWNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Warszawa 2012, Wyd. C.H. BECK, ss. 511

(recenzja dr hab. Teresa Mróz, prof. UwB)

Dla pokolenia urodzonego po 1989 r. nie ulega kwestii, że samorząd terytorialny należy do podstawowych instytucji nowoczesnego i demokratycznego państwa. Choć jest to twierdzenie oczywiste, to jednak warto je przywołać, gdy sięga się do lektury książki, jaka ukazała się ostatnio, a która poświęcona została istotnym problemom związanym z założeniami modelowymi i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce.

Książka Adama Doliwy jest w zasadzie pierwszym w polskiej literaturze prawniczej gruntownym, monograficznym opracowaniem stawiającym sobie za cel wielopłaszczyznowe zbadanie istoty i znaczenia osobowości prawnej jednostek samorządu. Jak już na wstępie podkreśla Autor, osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, to podmiotowość szczególnej osoby prawnej w zakresie norm prawnych prawa publicznego i prywatnego. Jest to rozprawa napisana z perspektywy podmiotowości zakreślonej normami prawa z bogactwem kwestii prawnych dostrzeżonych w obu tych polach badawczych. Na warstwę rozważań prawnych nakłada się dostrzegane przez znawców problematyki zastrzeżenie, że skuteczność działania jednostek samorządu terytorialnego w procesach realizacji zadań (zwłaszcza zadań publicznych) zależy od wielu czynników o charakterze pozaprawnym, a więc przede wszystkim politycznych, finansowych, społecznych i wielu innych. Wypada tu podkreślić, że Autor w zasadzie na każdym kroku wspiera swoje rozważania poglądami prezentowanymi w polskiej, a także obcojęzycznej literaturze przedmiotu, zwracając uwagę erudycją prezentowaną w całej monografii.

W książce eksponowana jest myśl, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego ma jednolity charakter i pełni funkcję upodmiotowienia wspólnot samorządowych w obszarze całego prawa, w tym prawa publicznego, zwłaszcza konstytucyjnego i administracyjnego.

Jednostki samorządu terytorialnego kwalifikowane są przez Autora jako szczególne, korporacyjne i terytorialne osoby prawne mające osobowość prawną, która obejmuje podmiotowość publicznoprawną i cywilnoprawną. Jak wielokrotnie podkreśla Autor ową szczególność w dużej mierze kształtuje konstytucyjna zasada podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego. Z godną uwagi dociekliwością prawniczą Autor poszukuje relacji między atrybutem osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego a zasadą ich samodzielności. Mamy tu do czynienia z polemiką z powszechnie przyjmowanym w literaturze wąskim założeniem, według którego osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest przede wszystkim przejawem i gwarantem samodzielności tych jednostek. Szerokie spektrum osobowości prawnej rozumiane jako zespół trwałych cech, określonych przez przepisy obowiązującego prawa, cywilnego, konstytucyjnego, administracyjnego pozwala odróżnić jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek organizacyjnych. W tym ujęciu osobowość prawna obejmuje zwłaszcza podmiotowość, czyli zdolność prawną zarówno w sferze prawa cywilnego jak i publicznego. Recenzowana książka zawiera w swej treści wiele wątków i analiz prawnych wskazujących na godną podkreślenia dociekliwość naukową Autora, a jednocześnie ma swój wyraźny, chronologiczny porządek narracji.

Warto zwrócić uwagę na konstrukcję monografii. Składa się ona z wprowadzenia oraz dobrze skonstruowanych sześciu rozdziałów, z których każdy tworzy pewną całość i kończy się uwagami podsumowującymi. Książkę wieńczy podsumowanie i wnioski końcowe. Skrupulatność i dociekliwość naukową Autora potwierdza obszerna, wyczerpująca bibliografia. Poszczególne rozdziały można ułożyć w kilka części.

Pierwszą z nich stanowią dwa początkowe rozdziały poświęcone zagadnieniom o charakterze ogólniejszym, czyli osobowości prawnej w sferze konstrukcji prawnej jednostek samorządu terytorialnego, istocie samorządu terytorialnego w Polsce i w wybranych krajach (Rozdział I *Osobowość prawna gminy, powiatu i samorządu województwa jako istota pojęcia jednostki samorządu terytorialnego*; Rozdział II *Samodzielność i prawne upodmiotowienie jednostek samorządu terytorialnego perspektywie prawnoporównawczej*).

Jako drugą część dającą się wyodrębnić stanowi rozdział trzeci monografii (*Osobowość a podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*), którego istota sprowadza się do analizy ustroju wewnętrznego i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych. Rozważania zawarte w rozdziale trzecim prowadzone są na bazie i podbudowie teoretycznej wyczerpująco przedstawionej w pierwszej części rozprawy. Jest to rozdział traktujący o problematyce zasadniczej dla całej koncepcji badawczej i treści monografii. Wychodząc od analizy pojęciowej podmiotu prawnego i podmiotowości prawnej oraz podmiotowości i autonomiczności podmiotów prawa cywilnego, a następnie podmiotowości admi-

nistracyjnoprawnej, Autor konstatuje, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego mamy do czynienia ze złożoną podmiotowością i jednolitą osobowością prawną tych jednostek. Zwraca uwagę stanowisko Autora, że osobowość prawna jest kategorią nadrzędną nad kategorią podmiotowości prawnej. Można uznać, że takie postawienie kwestii naukowej prowokuje do dyskusji i sformułowania pytania: Czy problem podmiotowości prawnej i osobowości prawnej nie powinien być analizowany w odwrotnym ułożeniu niż czyni to Autor? Trzeba tu jednak zaznaczyć, że teza postawiona wyraźnie we wprowadzeniu jest logicznie uzasadniana w całej rozprawie. Każde wartościowe studium powinno przecież zawierać i stwarzać podstawy do dalszych dyskusji naukowych.

Za kolejną część rozprawy można uznać rozdział czwarty i piąty (Rozdział IV *Ustrój wewnętrzny i działanie jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych*; Rozdział V *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa prywatnego*), w których zawarta została problematyka relacji między podmiotowością a osobowością prawną jednostek samorządu terytorialnego, ustrój wewnętrzny i zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych oraz analiza osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa prywatnego. Z lektury wynika, że to część o charakterze zasadniczym dla recenzowanej monografii. Jest to szerokie spektrum trafnie wyróżnionych przez Autora cech szczególnych jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w ramach formuły osobowości prawnej. Przykładowo można wskazać na logicznie i w pełni przekonywujące rozważania dotyczące korporacyjnego i terytorialnego charakteru osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, problematykę działania i reprezentacji i wreszcie kwestie praw podmiotowych tychże jednostek. Zwraca uwagę odważne i twórcze podejście Autora do kwestii dóbr osobistych jednostek samorządu terytorialnego i funkcjonalne ujęcie prywatnoprawnej działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego oraz krytyczne podejście do regulacji prawnych obejmujących zasady działania i reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w obrocie prawnym. Krytyka ta poparta jest konkretnymi przykładami, wskazany jest chociażby problem wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej przez wójta, starostę, marszałka województwa. Przepisy stanowią o wydawaniu decyzji „w imieniu wójta (starosty, marszałka)”, gdy tymczasem są to przecież osoby działające w imieniu jednostek samorządu terytorialnego, co wynika ze statusu jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów władzy publicznej.

Najwięcej uwagi Autor poświęca roli osobowości prawnej analizowanych jednostek w kontekście instytucji prawa prywatnego, jednak dla pełności i zupełności obrazu osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego niezbędne jest także pole badawcze zakreślone prawem publicznym. W zasadzie wyłącznie zagadnieniu osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa

publicznego poświęcona została ostatnia część monografii - rozdział szósty rozprawy - *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa publicznego*.

W ten sposób powstał wielopłaszczyznowy obraz osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Wyłonienie cech specyficznych osobowości prawnej i ich uporządkowanie jest bardzo trafnym zabiegiem koncepcyjno-redakcyjnym, bowiem uświadamia czytelnikowi, jak skomplikowanym bytem prawnym są jednostki samorządu terytorialnego i jaką rolę odgrywa w tym osobowość prawna w świetle zasady podmiotowości i samodzielności. Autor dowartościowuje znaczenie samorządu terytorialnego w systemie organizacji demokratycznego państwa. Zarówno w sferze władzy publicznej jak i w sferze dominium wyraźnie dostrzega wartości zasadnicze wynikające z samorządu terytorialnego jako instytucji prawa, podkreślając zwłaszcza znaczenie odrębności majątkowej jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę na zakończenie, które zawiera ważne wnioski oceniające i konkluzje wskazujące na pożądane zmiany rozwiązań normatywnych. W szczególności na uwypuklenie zasługuje konstatacja o potrzebie wyraźnego przyznania gminom, powiatom i województwom osobowości publicznoprawnej. Ta słuszna teza mogłaby jednak zostać bardziej wyczerpująco uzasadniona, a tym samym nieco szerzej potraktowana w samym zakończeniu. W zestawieniu z cechami szczególnymi osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa prywatnego, kwestia podmiotowości publicznoprawnej mogłaby stanowić doskonałą pointę całej rozprawy.

W moim przekonaniu, dla pełności obrazu można było bardziej wyeksponować różnice funkcjonalne, jakie wyraźnie rysują się w obszarze zadań i kompetencji, a co za tym idzie faktycznego postrzegania przez obywateli roli poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Wiadomo jest, że w odbiorze społecznym stosunkowo najmniej kontrowersji wzbudza funkcjonowanie samorządów gmin, miast, a zdecydowanie gorzej ocenia się samorządy powiatowe i wojewódzkie. Może należałoby zastanowić się nad celowością funkcjonowania samorządów powiatowych w ogóle, a co najmniej nad takim kształtem prawnym, jak obecnie istniejący, ale to chyba materia na inną krytyczną monografię (oby równie wnikliwą i solidną jak ta recenzowana).

Dr hab. Teresa Mróz, prof. UwB

Katarzyna Szmigiel

REGIONALNE PO CO I Z KIM? RELACJE MIĘDZYNARODOWE SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTW

Warszawa 2009, GEOPROFIT, ss. 194

(omówienie prof. Henryk Sasinowski)

Omawiana książka została wydana w 2009 roku na podstawie recenzji profesorów, S. Cioka i P. Swianiewicza. Mieści się na pograniczu geografii politycznej, geografii społeczno-ekonomicznej, studiów regionalnych i gospodarki przestrzennej. Obejmuje swym zasięgiem współpracę samorządów województw w relacjach międzynarodowych i składa się z trzech części o łącznej objętości około 200 stron.

Praca jest dobrze osadzona w literaturze (140 poz.), a treść ilustrują tabele – 14, schematy – 6, wykresy – 16, mapy – 20.

Tytuł jest zaczepny: „Regionalne po co i z kim?”, właśnie – po co?, skoro wystarczy druga część, tzn. „Relacje międzynarodowe samorządów województw”?

Wstęp

Celem pracy jest analizowanie procesu wchodzenia administracji szczebla regionalnego w relacje międzynarodowe i określenie konsekwencji dla regionalnych struktur administracyjnych oraz kształtowanie sieci międzynarodowych powiązań.

Część I. Kontekst relacji ...

- terminologia (region jako narzędzie działania, badania, poznania), *czy kolejność jest właściwa?* ,
- koncepcje naukowe ... (*modele relacji administracji regionalnej*),
- region administracyjny a ekonomiczny,
- współpraca terytorialna *a transgraniczna*,

- koncepcje naukowe (*dobrze osadzone w literaturze, dobrze ilustrowane tylko czy nie abstrakcyjne?*)

Część II. Struktura relacji

- geneza i schemat relacji (przed i po wstąpieniu Polski do UE)
- współpraca wielostronna

Część III. Dynamika relacji, czyli jakość systemu?

- uzupełnienie sieci relacji ...
- przepływ zasobów

W pracy poszukiwano odpowiedzi głównie na dwa pytania:

1. Jak przebiega przechodzenie samorządów wojewódzkich w relacjach międzynarodowych od relacji dwustronnych do wielostronnych?
2. Jakie działania stosują samorzady województw dla rozwoju relacji międzynarodowych?

Autorka, mimo złożoności problematyki, znalazła odpowiedzi na postawione pytania, natomiast nie wskazała na konsekwencje relacji i wpływu regionalnych struktur samorządowych (administracyjnych) na kształtowanie sieci międzynarodowych powiązań.

Konkluzja

Jest to rozprawa naukowa dobrze osadzona w bogatej literaturze międzynarodowej, napisana na pograniczu kompilacji i empirii. Treść znakomicie ilustruje strona graficzna, oparta głównie na bazie inwencji własnej. Sądzę jednak, że przydatność pracy w urzędach marszałkowskich czy tym bardziej urzędach gminnych w aspekcie umiędzynarodowienia i europeizacji będzie znikoma.

Prof. dr hab. Henryk Sasinowski (Politechnika Białostocka)

Sławomir Marek Redo

BLUE CRIMINOLOGY: THE POWER OF UNITED NATIONS IDEAS TO COUNTER CRIME GLOBALLY

A monographic study, European Institute for Crime Prevention and Control, Affiliated with the United Nations (HEUNI), Helsinki 2012, ss. 263.

(omówienie dr hab. Maciej Perkowski, prof. UwB)

W ostatnim czasie miałem okazję wysłuchać wykładu prof. Sławomira Marka Redo na temat: *Zapobieganie przestępczości: globalne bezpieczeństwo i lokalna samorządność. Dlaczego warto myśleć i działać „glokalnie”?* Zdumiewające dla mnie okazało się błyskotliwe odnośnienie względem siebie zagadnień na pierwszy rzut oka całkiem ze sobą niezwiązanych. Zainspirowany postanowiłem sięgnąć do innych opracowań wykładowcy. Szczególnie interesujące wydało mi się opracowanie *Blue Criminology: The power of United Nations ideas to counter crime globally – A monographic study*, wydane w bieżącym roku, w Helsinkach. Lektura potwierdziła trafność intuicyjnego założenia.

Autor omawianego opracowania innowacyjnie połączył kryminologię ze środowiskiem organizacji międzynarodowej rządowej (ONZ) i jej działalnością. Z jednej strony metodologię stosowaną w kryminologii zastosował globalnie (cały świat, obywatele wszystkich państw, patologie wykraczające poza pojedyncze państwa transfery przestępczości międzypaństwowe i ponadpaństwowe). Z drugiej strony autor dokonał rekonstrukcji funkcji ONZ w tym względzie. Do tej pory w nauce prawa międzynarodowego publicznego w zasadzie nie występowały podobne opracowania. Co prawda wyodrębniło się tzw. międzynarodowe prawo karne, ale identyfikujący się z nim autorzy rzadko i najczęściej w mało pogłębiony sposób odnosili się do genezy przestępstw międzynarodowych. Na ogół też pisano przez pryzmat wiązania przestępczości z konkretnymi terytoriami, jurysdykcją, przynależnością państwową. Sławomir Marek Redo zebrał doktrynalny stan wiedzy, dołożył szereg oryginalnych spostrzeżeń oraz zidentyfikował całkiem nowe kwestie.

Autor bardzo trafnie identyfikuje i przedstawia problemy prawne i okołoprawne, wobec których klasyczne prawo międzynarodowe nadal pozostaje zdystansowane albo traktuje je jako nowe – nadające się, póki co, jedynie do generalnych uregu-

lowań. Szczególnie cenne wydają się być rozważania zawarte na stronach 64-104, gdzie autor analizuje kwestie, które można zbiorczo przyporządkować międzynarodowemu prawu rozwoju (zwłaszcza zrównoważony rozwój), jest to obszar postępu w prawie międzynarodowym publicznym. Charakteryzuje się szczupłością podstaw traktatowych i prawno-zwyczajowych (zbyt nowe zagadnienie, by zdążył powstać zwyczaj), dominującą rolę odgrywają tu uchwały organów organizacji międzynarodowych oraz tzw. miękkie prawo (nie wiążące, lecz na ogół szanowane). Autor pewnie operuje stanem prawnym, bardzo błyskotliwie i elokwentnie omawia praktykę, a rozważania nacechowane są „filozofowaniem” na bieżąco. Ta ostatnia cecha jawi się szczególnie znacząco w związku z aktualnym kształtowaniem się „twardych” regulacji prawnych przedmiotowego zagadnienia. Sławomir Marek Redo poprzez „filozofowanie” identyfikuje bowiem źródła materialne kształtowanych unormowań. Byłoby wzbogacające dla książki sięgnięcie do dorobku International Development Law Organization (IDLO) z siedzibą w Rzymie i skupionych w niej ekspertów. Miałem okazję nawiązać współpracę z IDLO, a podczas ubiegłorocznej konferencji w Rzymie udało mi się zainteresować organizację koncepcją transferu międzynarodowego prawa rozwoju na Wschód. Zasadne wydaje się odnośnienie do obszaru postsowieckiego wybranych zagadnień międzynarodowego prawa rozwoju i koncepcji wykreowanych przez doktrynę międzynarodowego prawa rozwoju. Książka profesora Redo znakomicie wpisuje się w dorobek nauk prawnych, który powinno się transferować na Wschód.

W ostatnim czasie europejska doktryna prawa międzynarodowego publicznego dość intensywnie zajęła się prawem Unii Europejskiej. Tym samym w doktrynalnym obszarze prawa organizacji międzynarodowych Unia Europejska zdominowała ONZ. Książka profesora Redo stanowi antidotum na tę niezbyt właściwą praktykę doktryny. Z jednej bowiem strony *expressis verbis* odnosi się do Narodów Zjednoczonych. Z drugiej strony – w odróżnieniu od większości opracowań na temat ONZ – nie skupia się wyłącznie na strukturze instytucjonalnej czy działalności uchwałodawczej. Sławomir Marek Redo omawia problematykę zwykle zarezerwowaną dla doktryny krajowej (kryminologia), w jej ONZ-owskim ujęciu. Wprawnie wykorzystując swe wieloletnie doświadczenia w roli funkcjonariusza ONZ, omawia środowisko/uwarunkowania działalności ONZ i przywraca wiarę w tę organizację. O ile bowiem krytyka ONZ jest często zasadna, o tyle – póki co – nie zaproponowano lepszej niż ONZ formuły organizacyjnej współpracy międzynarodowej w skali globalnej.

Książkę warto wydać w języku polskim i języku rosyjskim. Z pewnością stałaby się znakomitym naukowym „produktem eksportowym” na Wschód.

Dr hab. Maciej Perkowski, prof. UwB

WYKAZ BIBLIOGRAFICZNY

DOKUMENTY MIĘDZYNARODOWE

1. *Dyrektywa nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi*, Dz.Urz. UE L 134 z 30 kwietnia 2004 r.,
2. *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych*, Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121,
3. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607,
4. *Europejska Karta Społeczna*, Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67,
5. *Znowelizowana europejska karta uczestnictwa młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym*, uchwalona przez Kongres Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych (10 sesja - 21 maja 2003 - Aneks do Rekomendacji 128),
6. *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98,
7. *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, Dz.U. 1993 r. Nr 61, poz. 287,
8. *Karta Narodów Zjednoczonych*, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90,
9. *Komunikat XXIII posiedzenia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzynarodowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej*, Erfurt dnia 18 września 2012 r., tryb dostępu: www.msw.gov.pl
10. *Konwencja o uczestnictwie obcokrajowców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym*, Strasburg 5 lutego 1992 r., ETS nr 144,
11. *Konwencja o misjach specjalnych*, Dz.U. z 1985 r. Nr 48, poz. 245,
12. *Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych*, Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232,
13. *Nota dyplomatyczna z dnia 17 czerwca 1991 r. powołująca Polsko - Niemiecką Komisję Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej*, zasoby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
14. *Opinia Komitetu Regionów w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej (EUWT)*, Dz. Urz. UE C 71 z 22 marca 2005 r.,

15. *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o utworzeniu Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych, zawarte dnia 17 lutego 2011 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1252,*
16. *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej sporządzone w Kijowie 24 maja 1993 r., zasoby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,*
17. *Porozumienie między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej z dnia 18 sierpnia 1994 r., zasoby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,*
18. *Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Grodno (Białoruś) i Miastem Białystok (Polska) na lata 2000-2003, zasoby Urzędu Miasta Białegostoku,*
19. *Protokół z X posiedzenia Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej, zasoby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,*
20. *Protokół z XVIII posiedzenia Polsko - Słowackiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej, zasoby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,*
21. *Recommendation 76 (1955) adopted by Parliamentary Assembly Council of Europe (09.06.1955), <http://assembly.coe.int>,*
22. *Regulamin Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej z dnia 22 kwietnia 1991 r., zasoby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,*
23. *Regulamin wewnętrzny Komitetu Regionów, Dz. Urz. UE L 6/14 z 9 stycznia 2010 r.,*
24. *Resolution (55) 16 adopted by the Ministers' Deputies (10.10.1955), <https://wcd.coe.int>,*
25. *Resolution (75) 4E, adopted by the Ministers' Deputies (19.02.1975), <https://wcd.coe.int>,*
26. *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 210/19 z 31 lipca 2006 r.,*
27. *Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE L 310 z 9 listopada 2006 r.,*
28. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 r.,*

29. *Statut Polsko-Słowackiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej* (Uchwała Nr 118/96 Rady Ministrów z dnia 21 października 1996 r.), zasoby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
30. *Statut Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej sporządzony w Zamościu w dniu 26 stycznia 1996 r.*, zasoby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
31. *Statutory Resolution (2000) 1, adopted by the Committee of Ministers* (15.03.2000), <https://wcd.coe.int>,
32. *Statutory Resolution CM/Res (2007) 6, adopted by the Committee of Ministers* (02.05.2007), <https://wcd.coe.int>,
33. *Statutory Resolution CM/Res (2011)2, adopted by the Committee of Ministers* (19.01.2011); <https://wcd.coe.int>,
34. *Statutory Resolution (94) 3, relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers* (14.01.1994) <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/Resol9403.htm>,
35. *Traktat między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 r.*, Dz.U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527,
36. *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56,
37. *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy*, Dz.U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573,
38. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.,
39. *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o budowie nowego połączenia drogowego i mostu granicznego przez rzekę Poprad w rejonie miejscowości Piwniczna i Mniszek nad Popradem podpisana w Ostrawie dnia 23 listopada 2004 r.*, M.P. z 2006 r. Nr 11, poz. 144,
40. *Umowa o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 grudnia 2009 r.*, zasoby Urzędu Miejskiego w Białegostoku,
41. *Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/962/WE z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie*, Dz. Urz. L 394 z 30 grudnia 2006 r.,
42. *Zasady wdrażania programu określone są w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 951/2007 z dnia 9 sierpnia 2007 r. ustanawiającym zasady wdrażania programów współpracy transgranicznej EISP*, Dz. Urz. UE L 210 z 10 sierpnia 2007 r.

DOKUMENTY POLSKIE

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483,
2. *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 o sprostowaniu błędu*, Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1107,
3. *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*, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 288,
4. *Priorytety Współpracy Zagranicznej Województwa Podlaskiego*, załącznik Nr 1 do Uchwały nr XXXVII/480/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 kwietnia 2006 r., zasoby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego,
5. *Protokół o współpracy z dnia 16.07.2009 r.*, zasoby Starostwa Powiatowego w Białymstoku,
6. *Protokół w sprawie podjęcia współpracy z dnia 16.12.2009 r.*, zasoby Starostwa Powiatowego w Białymstoku,
7. *Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego*, załącznik do uchwały NR 53 /647/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego, z dnia 13 września 2011 r.,
8. *Rocznik Demograficzny 2012*, tryb dostępu: www.stat.gov.pl,
9. *Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 czerwca 2009 roku w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej*, Dz.U. z 2009 r. Nr 1005, poz. 875,
10. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów*, Dz.U. z 1998 r. Nr 103, poz. 652,
11. *Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie współdziałania administracji rządowej oraz województw w zakresie inicjatyw współpracy międzynarodowej*, zasoby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego,
12. *Strategia Rozwoju Powiatu Białostockiego na lata 2011 – 2020*, tryb dostępu: <http://www.powiatbialostocki.pl>,
13. *Strategia Zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999,

14. *Uchwała Nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś), zasoby Urzędu Miasta Białegostoku,*
15. *Uchwała Nr XLVIII/389/02 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie przystąpienia Województwa Podlaskiego do międzynarodowej organizacji CPMR, zasoby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego,*
16. *Uchwała nr XXII/241/04 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 15 listopada 2004 roku w sprawie inicjatywy powołania biura regionalnego Województwa Podlaskiego w Brukseli, zasoby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego,*
17. *Uchwała nr XXXII/374/09 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 września 2009 w sprawie powierzenia zadań z zakresu prowadzenia wspólnego przedstawicielstwa województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego pod nazwą Dom Polski Wschodniej w Brukseli, zasoby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego,*
18. *Uchwała Rady Powiatu nr XLI/377/10, tryb dostępu: <http://bip.st.bialystok.wrotapodlasia.pl>,*
19. *Uchwała Rady Powiatu nr XV/122/2004, tryb dostępu: http://bip.st.bialystok.wrotapodlasia.pl/Rada_Pow/Rp_ProgDzia/94895c57f13aa99/?pid=P_Miedzynar,*
20. *Uchwała Rady Powiatu nr XX/195/08, tryb dostępu: <http://bip.st.bialystok.wrotapodlasia.pl>,*
21. *Uchwały Rady Powiatu nr XV/123/2004, XV/124/2004, XV/125/2004, tryb dostępu: http://bip.st.bialystok.wrotapodlasia.pl/Rada_Pow/Rp_ProgDzia/94895c57f13aa99/?pid=P_Miedzynar,*
22. *Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. z 1998, Nr 91, poz. 576,*
23. *Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.,*
24. *Ustawa z 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.,*
25. *Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.,*
26. *Ustawa z dnia 28 lipca 1998 r., o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603,*
27. *Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.,*

28. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.,
29. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa*, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590,
30. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*, Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.,
31. *Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390,
32. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 1990 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.,
33. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95, z późn. zm.,
34. *Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2010-2018*, Białystok 2010,
35. *Wytyczne w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa 2012.

LITERATURA

1. Antonowicz L., *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS” 1998, Vol. XLV
2. Benoit-Rohmer F., H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Warszawa 2006
3. Besso M., *Zdolność prowadzenia dialogu i działań międzynarodowych przez władze lokalne i regionalne*, [w:] *Regiony, Gminy Europy*, „Biuletyn Informacyjny Komitetu Regionów” nr 75, grudzień 2011/styczeń 2012
4. Bianchi A., *The Fight for Inclusion: Non-State Actors and International Law*, in: *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, ed by U. Fastenrath and others, Oxford University Press, Oxford – New York 2012
5. Bogdandy A. von, M. Jacob, *The Judge as Law-Maker: Thoughts on BronoSimma’s Declaration in the Kosovo Opinion*, in: *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, ed by U. Fastenrath and others, New York 2012
6. Czarnow S., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, Samorząd Terytorialny 1999, Nr 1–2
7. Cziomer E., L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa – Kraków 2002
8. Czubik P., *Niepodległość Kosowa – niebezpieczeństwo dla Zjednoczonej Europy? Krótki zarys problemu*, [w:] *Bałkany u progu zjednoczonej Europy*, pod red. tegoż, Kraków 2008
9. *Diagnoza społeczna 2003. Warunki życia i jakości życia Polaków*, pod red. J. Czapińskiego, T. Panką, Warszawa 2003
10. Dobrzańska B., M. Sitek, *Minileksykon dyplomatyczny*, Józefów 2011
11. Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
12. Dudkiewicz M., G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011

13. Fleiner T., *The Unilateral Secession of Kosovo as Precedent in International Law*, in: *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, ed by U. Fastenrath and others, New York 2012
14. Frowein J., *Kosovo and Lotus*, in: *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, ed by U. Fastenrath and others, New York 2012
15. Fuks T., *Konstrukcyjne problemy reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4
16. Góralczyk W., S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2010
17. Granat M., *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000
18. *Grodno i Białystok w 2009 roku*, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2011
19. Grzyb E., *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2010
20. Grzybowski M., *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008
21. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011
22. Jackiewicz A., *Territorial Organization of European States. Federalism, Regionalism, Unitarism*, Białystok 2011
23. Janusz-Pawletta B., *Separatystyczne dążenia Naddniestrza, Abchazji i Osetii Południowej a prawo międzynarodowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 2
24. Jastrzębska W., *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, pod. red. M.G. Woźniak, Rzeszów 2008
25. Jeżyńska B., *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień poprzedniej ustawy zasadniczej oraz Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997, nr 5
26. Johns F., *International Legal Personality*, Ashgate 2010
27. Juchnicka M., E. Skibicka-Sokołowska, *Podstawy prawne i uwarunkowania współpracy transgranicznej*, [w:] W. Bieńkowski, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Białystok 2002
28. Kalitta E., *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami. Przykład Chojnic*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 12

29. Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru*, Lublin 2008
30. Karski K., *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009
31. Karski K., *Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE*, Warszawa 2005
32. Kisiel W., *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005
33. Kołodziejcki M., K. Szmigiel., *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Warszawa 2004
34. Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Białystok 1995
35. Kudrycka B., *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001
36. Kukułka J., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000
37. Kulesza M., M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010
38. Kuźniar R., *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 1
39. Le Gloannec A.-M., *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester 2007
40. Löper M.L., *Biura przedstawicielskie regionów europejskich w Brukseli*, „Studia Europejskie” 2000, nr 1
41. Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000
42. Majgier B., *Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, pod red. M. Granata, J. Sobczaka, Lublin 2004
43. Mielnik B., *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008
44. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000
45. Modzelewski W.T., A. Żukowski, *Polski samorząd w stosunkach międzynarodowych. Zarys problematyki*, [w:] *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007
46. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990
47. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 6, Warszawa 2011

48. Nijman J.E., *Non-state actors and the international rule of law: Revisiting the „realist theory” of international legal personality*, "Amsterdam Center for International Law Research Paper Series" 2010
49. Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010
50. Perkowski M., *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, pod red. J. Menkesa, Warszawa 2007
51. Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008
52. Perkowski M., *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001, Piekara A., *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1
53. Piekara A., *Samorządność. Samorząd. Rozwój*, Warszawa 2000
54. Pietrzak I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006
55. Portman R., *Legal Personality in International Law*, Cambridge 2010
56. *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2010
57. Przyborowska-Klimczak A., W.S. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski*, Białystok 2000
58. Regulski J., M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009
59. Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012
60. Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002
61. Sapała M., *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005
62. Sasinowski H., *Gospodarka turystyczna w aspekcie polityki i współpracy transgranicznej*, [w:] *Nowe wyzwania gospodarki turystycznej na poziomie lokalnym, regionalnym i międzynarodowym*, pod red. M. Jalinik, Białystok 2011
63. Sasinowski H., *Promocja i aktywizacja wschodniego pogranicza Polski na bazie Unii Europejskiej*, [w:] *Rozwój regionów wschodnich – szansa po przystąpieniu do UE*, pod red. J. Sikorskiego, Białystok 2004
64. Skorupska A., *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego. Raporty*, pod red. tejże, Warszawa 2005
65. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002

66. Skrzydło-Niżnik I., *Znaczenie wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999
67. Sługocki W., *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009
68. *Służba cywilna w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 1995
69. Smith D., E. Wistricht, *Regional Identity and Diversity in Europe*, London 2007
70. Stankiewicz W., *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008
71. Sutor J., *Leksykon dyplomacji*, Warszawa 2005
72. Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012
73. Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009
74. Swianiewicz P., *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10
75. Szadkowska E., *Bilateralna współpraca samorządowa jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2010
76. Szadkowska E., *Województwo jako potencjalny podmiot współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2010
77. Szewc T., *Status Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6
78. Szmigiel K., *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe polskich województw*, Warszawa 2009
79. Szymański J., *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, zeszyt 9
80. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2005
81. Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007
82. Tyranowski J., *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa – Poznań 1990
83. Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007
84. *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2007

85. *Uwarunkowania polityki regionalnej w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, pod red. J.A. Rybczyńskiej, Radom 2003
86. Weatherwill S., *The Role of Regions and Sub-national Regions in Europe*, Oxford, Portland Oregon 2005
87. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008
88. Witkowski Z., *Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11
89. Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4
90. *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2010
91. *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999
92. Zięba-Załucka H., *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2
93. Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010
94. *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, pod red. A. Brzozowskiej, Poznań 1998
95. Żelazo A., *Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2004, nr 24
96. Żelazo A., *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2
97. Żelazo A., *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2002, nr 59.

WYBÓR ORZECZNICTWA

Tytułowa problematyka niniejszego numeru tematycznego „Białostockich Studiów Prawniczych”, tj. międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego jest zagadnieniem rozwojowym. Dotychczasowa przedmiotowa praktyka w zasadzie nie obfitowała w spory, a co za tym idzie w orzecznictwo. Można domniemywać, że wraz z rozwojem praktyki będzie się także rozrastać orzecznictwo. Póki co, jest ono dość skromne (przeanalizowane zostały następujące bazy: LEX oraz EUR-Lex). Najwięcej przypadków, w których regiony stają się stronami sporów, występuje na gruncie prawa Unii Europejskiej. Wskazane tu orzeczenia odnoszą się w głównej mierze do wspólnego rynku, kwestii finansowania działalności regionów przez Unię Europejską czy też udzielanej w tym celu pomocy państw. W sporach typowo krajowych, w zasadzie, nie pojawia się tematyka międzynarodowej aktywności samorządowej. Praktyka funkcjonalnie sięga jednak po orzecznictwo krajowe, odnoszące się do zagadnień ogólnych samorządu terytorialnego.

Keywords:

Region, international cooperation, voivodeship, transboundary cooperation

1. *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen*, wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 3 lutego 1963 r. w sprawie 26/62
2. *Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'agglomération du Douaisis przeciwko Komisji Europejskiej*, wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 12 maja 2011 r. sprawy połączone T-267/08 i T-279/08
3. *Regione autonoma della Sardegna (Włochy) przeciwko Komisji Europejskiej*, wyrok Sądu (czwarta izba) z dnia 20 września 2011 r. w sprawach połączonych T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08
4. *Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok Sądu (pierwsza izba) z dnia 1 lutego 2012 w sprawie T-237/09
5. *Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok Sądu Pierwszej Instancji (czwarta izba w składzie powiększonym) z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-171/02

6. *Regione Siciliana przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok Sądu Pierwszej Instancji (piąta izba w składzie powiększonym) z dnia 27 listopada 2011 r. w sprawie T-190/00
7. *Government of Gibraltar przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok Sądu Pierwszej Instancji (trzecia izba w składzie powiększonym) z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawach T-211/04 i T-215/04
8. *Wspólnoty Europejskie przeciwko Région de Bruxelles-Capitale*, wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-137/10.

STRONY INTERNETOWE

1. Oficjalny portal Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie: www.unic.un.org.pl
2. Oficjalny portal Białegostoku: www.bialystok.pl
3. Oficjalny portal Biura Informacyjnego Województwa Wielkopolskiego w Brukseli: www.wielkopolska.eu
4. Oficjalny portal Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu: biurose.sejm.gov.pl
5. Oficjalny portal EUR-lex: www.eur-lex.europa.eu
6. Oficjalny portal Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej: portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx
7. Oficjalny portal Europejskiej Szkoły Administracji: www.europa.eu/eas/
8. Oficjalny portal Głównego Urzędu Statystycznego: www.stat.gov.pl
9. Oficjalny portal Komitetu Regionów: cor.europa.eu
10. Oficjalny portal Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy: www.coe.int
11. Oficjalny portal Międzynarodowej Organizacji Pracy: www.ilo.org
12. Oficjalny portal Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: www.mrr.gov.pl
13. Oficjalny portal Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: www.msw.gov.pl
14. Oficjalny portal Ministerstwa Spraw Zagranicznych: www.msz.gov.pl
15. Oficjalny portal Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju: www.oecd.org
16. Oficjalny portal Powiatu Białostockiego: www.powiatbialostocki.pl
17. Oficjalny portal Powszechny Model Oceny: www.caf.com.pl
18. Oficjalny portal Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej: www.ewt.gov.pl
19. Oficjalny portal Programu Uczenia się przez całe życie: www.llp.org.pl
20. Oficjalny portal Programu Współpracy Transgranicznej Polska- Białoruś- Ukraina 2007-2013: pl-by-ua.eu/pl
21. Oficjalny portal Regionalnego Biura Województwa Podlaskiego w Brukseli www.podlaskie.eu/biuro-w-brukseli
22. Oficjalny portal Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: www.sejm.gov.pl

23. Oficjalny portal Słupska: www.slupsk.pl
24. Oficjalny portal stowarzyszenia „Sieć Regionów Europejskich na Rzecz Ochrony Zdrowia”: www.euregha.net.
25. Oficjalny portal UNESCO: www.unesco.org
26. Oficjalny portal Unii Europejskiej: europa.eu/index_pl.htm
27. Oficjalny portal Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego: www.slaskie.pl
28. Oficjalny portal Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego: www.wielkopolska.eu
29. Oficjalny portal Zielonych Wrót: www.zielonewrota.pl
30. Oficjalny portal Związku Powiatów Polskich: www.zpp.pl
31. Oficjalny portal Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej: zwrp.pl
32. Polski portal pracy: www.praca.pl

opracowanie wykazu bibliograficznego Agnieszka Grajewska

Recenzentami zeszytów Białostockich Studiów Prawniczych, które ukazały się w 2012 r. byli:

Karol Karski – Uniwersytet Warszawski

Janusz Nicyporuk – Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie

Wojnikow Wadim Walentynowicz – Baltickij Federacyjnyj Uniwersitet imieniu Immanuela Kanta (BFU im. I. Kanta)

Войников Вадим Валентинович - Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта (БФУ им.И. Канта)

Kolegium Redakcyjne Białostockich Studiów Prawniczych składa serdeczne podziękowania recenzentom za współpracę.

Рецензентами Белостокских юридических исследований - выпуск 2012 года были:

Карски Кароль – Варшавский университет

Ничипорук Януш – Университет Марии Кюри-Склодовской в Люблине

Войников Вадим Валентинович - Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта (БФУ им.И. Канта)

Редакционная коллегия Белостокских юридических исследований выражает искреннюю благодарность всем рецензентам за благотворное сотрудничество.

