

UMIĘDZYNARODOWIENIE POLSKICH REGIONÓW A RACJONALIZM

MACIEJ PERKOWSKI¹

Implikacje członkostwa Polski w Unii Europejskiej są tak rozległe i tak intensywnie upowszechniane, że z jednej strony trudno jest je w pełni ogarnąć, a z drugiej strony doprawdy trudno wskazać tu obszary nieznane opinii publicznej. Można jednak podjąć próbę kompromisowego uchwycenia zagadnienia „ogarnialnego”, a zarazem mało znanego, które jest przy tym istotnym następstwem obecności Polski w Unii. Wydaje się, że takim zagadnieniem jest umiędzynarodowienie polskich regionów. W niniejszym opracowaniu okolicznościowym, szanując jego przesłanie, zamierzam nie tylko dokonać przedmiotowej prezentacji, ale też oceny racjonalności przyjętych rozwiązań prawnych i ich funkcjonowania. Chcąc ustalić, czy współpraca zagraniczna polskich regionów jest racjonalna, należy zaproponować wskaźniki racjonalizmu i poszukać ich w opisanej wyżej praktyce. Z pozycji i perspektywy prawnika wskaźnikiem racjonalności może być – po pierwsze – istnienie podstawy prawnej dającej się zidentyfikować. Po drugie, racjonalna wydaje się realna możliwość rozstrzygnięcia sporu z danego zakresu. Po trzecie – istotna jest systemowość – to, czy dana praktyka stanowi element rozwiązania systemowego. Po czwarte – o racjonalności świadczy budżet, czyli zapewnienie odpowiedniego finansowania tytułowej problematyki. Ostatni wskaźnik racjonalności stanowi – w mojej ocenie – istnienie nadzoru/ingerencji państwa w danym zakresie współpracy międzynarodowej polskich regionów. Poniżej zaprezentuję współpracę międzynarodową polskich regionów,² by na koniec zaproponować zbiorczą ocenę jej racjonalności.

1. Polskie regiony

Aktywność międzynarodowa regionów europejskich zależy głównie od systemu konstytucyjnego państwa ich przynależności.³ W państwie unitarnym suwerenność prawna przysługuje wyłącznie organom centralnym, a w państwie federalnym

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Zagadnienie gruntownie zbadałem i opisałem, toteż w niniejszym opracowaniu bazuję na ustaleniach zawartych zwłaszcza w monografii: *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013 oraz w zeszycie 12 „Białostockich Studiów Prawniczych” z 2012 r., pt. *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego*.

3 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 39. Por.: T. Parteka, *Regiony i system terytorialny*, (w:) *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 66-67.

podzielona jest pomiędzy federację i jej członki. Z tego powodu zagraniczna samodzielność regionów federalnych jest dużo szersza niż regionów funkcjonujących w państwie unitarnym. W zakresie wydawania decyzji politycznych (tworzenia prawa) regiony federalne posiadają w zasadzie jednakowe jak państwo kompetencje, odpowiadające przyjętemu wzorcowi podziału.⁴ Janusz Szymański słusznie zauważa, że zakres samodzielności przyznanej jednostkom samorządowym nie może prowadzić do federalizacji państwa, gdyż art. 3 Konstytucji wprowadza zasadę unitarności Rzeczypospolitej Polskiej.⁵

Ustawa o samorządzie województwa w art. 1 określa województwo jako regionalną wspólnotę samorządową tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców województwa oraz odpowiednie terytorium.⁶ Właściwością polskich regionów jest zatem terytorium – rozumiane jako oznaczony obszar geograficzny wchodzący w skład Rzeczypospolitej Polskiej, zapewniający decentralizację władzy oraz zdolność do wykonywania ich zadań (art. 15 Konstytucji), a także możliwość zachowania więzi historycznych, społecznych i gospodarczych między mieszkańcami oraz świadomość wspólnoty.⁷

Jednostki samorządowe w Polsce, a do nich zalicza się województwa, są samodzielnymi podmiotami administracji, samorządowymi strukturami publicznymi, cechującymi się odrębnością własnych praw i obowiązków oraz określonym zakresem swobody funkcjonowania. Dzięki przyznanej podmiotowości prawnej⁸ jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowaną samorządność, dzięki której mogą wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,⁹ także w relacjach z naczelnymi organami państwowymi oraz organami administracji rządowej.¹⁰ Ze względu na realizowane zadania publiczne można stwierdzić, że województwo samorządowe jest wspólnotą o charakterze regionalnym. Z punktu widzenia efektywności i racjonalności utworzenie regionów i powierzenie im realizacji zadań publicznych (w tym współpracy zagranicznej, w szczególności z innymi jednostkami samorządu terytorialnego odpowiadającymi polskimi województwom) było motywowane dbałością o ich wykonywanie na właściwym poziomie. Czy jednak polskie województwa są regionami w europejskim tego słowa znaczeniu?

4 K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 30.

5 J. Szymański, *Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami*, Suwałki 2002, s. 25 (maszynopis udostępniony przez autora w związku z brakiem egzemplarzy drukowanych).

6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1392.

7 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s. 20.

8 Uzasadnienie do wyroku TK z 29.10.2009 r. K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139.

9 Por.: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny, (w:) System prawa administracyjnego*, t. 6, Podmioty administrujące, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 125; A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 211-212.

10 M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru*, Lublin 2008, s. 57.

Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, jednak nastęrcza wiele trudności. Wielowymiarowy charakter tego pojęcia i trudności z jego jednoznacznym zakwalifikowaniem, ze względu na jego złożoność, zobowiązują do korzystania z narzędzi wielu dziedzin naukowych: od geografii fizycznej, która służy zdefiniowaniu morfologicznych cech regionu, aż po nauki społeczne, które zmierzają do opisanania „regionu” przez pryzmat zachodzących w nim zjawisk natury społecznej (więzi międzyludzkich, aktywności zawodowej mieszkańców, religijności, obyczajowości, dominującego typu mentalności).¹¹ Magdalena Słok sugeruje, że w języku potocznym słowem „region” określa się pewien duży fragment przestrzeni – ładu, morza lub powietrza, wyodrębniony od innych ze względu na jakieś kryterium (granice naturalne, kryteria geograficzne, ekonomiczne i inne). Można wyróżnić region ekonomiczny, region geograficzny czy też region administracyjny.¹² Regiony są naturalnymi tworam zakorzenionymi w tradycji i historii.¹³ Według J. Lemańskiej region jest wyodrębnioną, najwyższą jednostką podziału terytorialnego państwa, której władze są niezależne od administracji rządowej, wyposażoną w osobowość prawną, w zgromadzenie regionalne, jako organ stanowiący i kontrolny, pochodzący z bezpośrednich wyborów oraz w organ regionalny o kompetencjach wykonawczych i administracyjnych, w budżet z własnymi źródłami oraz w znaczny zakres zadań i kompetencji, stanowiącą obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Region usytuowany ma być między państwem a innymi poziomami organizacji terytorialnej, niezależnie od ich liczby. Warunek wyposażenia w osobowość prawną jest związany z zagwarantowaniem niezależności w stosunku do innych podmiotów, zwłaszcza państwa, oraz z zapewnieniem regionowi prawa posiadania własnego majątku i dysponowania nim, a także możliwości wykonywania zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Region posiadać powinien władze niezależne od administracji rządowej, przy czym uznać należy, iż we współczesnych państwach demokratycznych podstawowym standardem jest posiadanie organu stanowiącego i kontrolnego o charakterze kolegialnym, pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Organ wykonawczy może mieć charakter zarówno kolegialny, jak i monokratyczny, z tym jednak, że w przy-

- 11 B. Dolnicki, Region samorządowy, (w:) Prawo międzynarodowe europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej, red. B. Mikołajczyk i J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2009, s. 168-170. Por.: M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca województw..., *op. cit.*, s. 24 i n.; W. Żelazny, Region w Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1, s. 65; T. Parteka, Regiony..., *op. cit.*, s. 63 i n.; Z. Chojnicki, T. Czyż, Region – regionalizacja – regionalizm, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2.
- 12 M. Słok, Pojęcie regionu w prawie europejskim i polskim, (w:) Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej, cz. 2, Ogólne zagadnienia wdrażania prawa UE i wybrane zagadnienia branżowe, red. M. Zylicz, Radom 2005, s. 25-27.
- 13 K. Tomaszewski, Regiony w procesie integracji europejskiej, Warszawa 2007, s. 12.

padku władzy wykonawczej może ona pochodzić z wyborów pośrednich lub bezpośrednich.¹⁴

Przyjmuje się, że regionem jest najwyższa jednostka organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego, kulturowego, w ramach której prowadzona jest uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka społeczna, gospodarcza i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne.¹⁵ Choć w praktyce pojawiły się wątpliwości, czy województwa samorządowe powstałe po reformie administracyjnej stanowią regiony, to jednak w doktrynie w sposób jednoznaczny opowiedziano się za takim stanowiskiem.¹⁶ Województwo samorządowe w sensie ustrojowym i terytorialnym uznawane jest za region. Stanowi ono wyodrębnioną, najwyższą jednostkę podziału terytorialnego państwa, zlokalizowane jest pomiędzy państwem a powiatami i gminami. Jego władze są niezależne od administracji rządowej. Ma osobowość prawną. Organy województwa samorządowego pochodzą z wyborów. Z mocy prawa otrzymało własne zadania i kompetencje oraz budżet z własnymi dochodami. Wątpliwości budzi jedynie warunek posiadania obszaru stosunkowo jednolitego pod względem gospodarczym, społecznym i kulturowym.¹⁷ Równocześnie należy podkreślić, że samorząd terytorialny, jako struktura znajdująca się zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach *in statu nascendi*, podlega nieustannym przemianom i dlatego też z trudem poddaje się ocenom, analizom, a zwłaszcza kategoryzacji.¹⁸ Wydaje się, że można uznać polskie województwa samorządowe za regiony europejskie.¹⁹ Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że na razie modele regionów zaproponowane przez Radę Europy sytuują polskie regiony (samorzady województw) stosunkowo „nisko” w stosunku do innych regionów europejskich pod kątem uprawnień legislacyjnych, jak również ze względu na brak gwarancji konstytucyjnych.²⁰ Bolesław Woś twierdzi nawet, że

14 J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 20. Por.: B. Dolnicki, *Region samorządowy...*, *op. cit.*, s. 168-170.

15 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 30.

16 *Ibidem*, s. 33. Por.: A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005, s. 131-135.

17 B. Jaworska-Dębska, (w:) *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 222; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 130; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 118; Z. Niewiadomski, (w:) Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2002, s. 148; K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008, s. 11.

18 K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 11.

19 Por.: A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym...*, *op. cit.*, s. 137-143.

20 J. Olbrycht, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS*, Warszawa 2005, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/.../npr0713_status_regionow.doc, s. 12 [dostęp 19.11.2015]. Por.: *idem*, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, (w:) *Perspektywy rozwoju lokalnego i regionalnego w warunkach*

polskie regiony wydają się być ułomnymi podmiotami (brak samodzielności, zaplecza; nie jest w pełni realizowana w Polsce Europejska Karta Samorządu Terytorialnego).²¹ Wydaje się, że problemem, ale i szansą dlań jest aktywność międzynarodowa, która stanowi „chleb powszedni” regionów europejskich.²² Zgodnie jednak z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.²³ Jest to kompetencja wyłączna tego organu. W związku z tym regiony w stosunkach zagranicznych nie mają samodzielności. Nie znaczy to, że nie występują – mogą, ale jest to wyjątek od reguły. Każdy taki wyjątek (podobnie jak i reguła) musi być wszakże realizowany na podstawie prawa...

2. Polskie regiony w stosunkach międzynarodowych – podstawy prawne

Nie sposób wymienić wszystkich regulacji odnoszących się do międzynarodowej współpracy województw. Aktów prawnych bezpośrednio obowiązujących jest dużo, a tych obowiązujących pośrednio – jeszcze więcej. W związku z tym warto wymienić tylko najważniejsze regulacje, na poziomie międzynarodowym, unijnym i krajowym.

Z jednej strony prawo międzynarodowe publiczne stoi na stanowisku pierwotnej podmiotowości państw, której strzeże, gwarantując tym samym, że to one decydują o tym, kto może być podmiotem wtórnym prawa międzynarodowego publicznego. Z drugiej strony prawo międzynarodowe publiczne nie zamyka katalogu podmiotów wtórnych. Zbiorczo określa się je jako *non-state actors*. W tej sytuacji nie można powiedzieć, że województwa są podmiotami prawa międzynarodowego, ale nie można też *a priori* tego wykluczyć.²⁴ W zasadzie jednak prawo międzynarodowe na ogół nie wkracza w ustrój terytorialny państw. Jak podaje C. Mik, uznaje ono państwo za swój zasadniczy podmiot, a zgodnie z powszechnie uznaną regułą prawa zwyczajowego, jest to jedyna domniemana podmiotowość prawa międzynarodowego, której wszelkie ograniczenia materii należałoby udowodnić. Państwo działa w stosunkach międzynarodowych jako podmiot jednolity, w szczególności zawierając umowy międzynarodowe (art. 6 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 roku) oraz przystępując do organizacji międzynarodowych, a odstępstwa od tej zasady muszą być wykazane.²⁵ Z drugiej strony cytowany autor zauważa, że prawo międzynarodowe w zasadzie nie przesądza, czy określona część

akcesji Polski do Unii Europejskiej. Programowanie – zarządzanie – zmiany społeczno-ekonomiczne, red. A. Barcik, R. Barcik, Bielsko-Biała – Ustroń 2004, s. 11-27.

21 B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 19.

22 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 35.

23 Art. 146 ust. 1 Konstytucji RP.

24 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 14.

25 C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych*, BAS-WAPEiM-371/13, Warszawa 2013, s. 6.

składowa państwa będzie mogła włączyć się do obrotu prawnomiędzynarodowego, zaś decydujące znaczenie mają tu krajowe prawo konstytucyjne i uznanie międzynarodowe.²⁶

Dla międzynarodowej współpracy województw znaczące są głównie wiążące Polskę dokumenty powstałe pod auspicjami Rady Europy. Polski standard zagranicznej współpracy samorządowej w znacznym stopniu powstawał pod wpływem treści merytorycznej Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.²⁷ Mimo, że jest ona unormowaniem ogólnym, w którym tylko nieliczne postanowienia wprost odnoszą się do współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego, to jednak przestrzeganie jej postanowień wydatnie sprzyja współpracy międzynarodowej polskich województw, tworząc dlań grunt prawny i przewidywalne, stabilne, a nade wszystko ujednolicone (przynajmniej w Europie) standardy.²⁸ Z kolei ukierunkowana wprost na współpracę międzynarodową samorządu terytorialnego w Europie jest Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi,²⁹ czyli Konwencja Madrycka Rady Europy, przyjęta 21 maja 1980 roku. W jej preambule państwa członkowskie Rady Europy, które podpisały konwencję wskazują na determinację, by w jak najszerszym stopniu wspierać współpracę transgraniczną i w ten sposób przyczynić się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz do umocnienia poczucia wspólnoty, które jednoczy narody Europy. Konsekwentnie potwierdzają to przyjęte zobowiązania.³⁰

Cezary Mik słusznie zwraca uwagę, że istnieją również regulacje pozarządowe, jak np. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona w 1981 roku przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych bądź transgraniczne, ale niewiążące Polski, jak np. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR) uchwalona w 1997 roku przez Kongres Władz Regionalnych i Lokalnych Rady Europy (IV sesja 3-5 czerwca 1997 roku w Strasburgu)³¹ w formie rekomendowanego dokumentu ramowego.

26 M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca województw..., *op. cit.*, s. 56.

27 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

28 M. Perkowski, Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 15.

29 Konwencja Rady Europy nr 106, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287-288. Konwencja dotyczy także działań innych (niż samorząd terytorialny) instytucji realizujących zadania lokalne i regionalne. Regulowana nią współpraca transgraniczna jest pojęciem szerszym niż współpraca zagraniczna województw i innych jednostek samorządu terytorialnego.

30 M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca województw..., *op. cit.*, s. 62.

31 C. Mik, Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw..., *op. cit.*, s. 10. Por.: A. Malinowska, Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 138-139.

Bardziej szczegółowe ramy formalne współpracy transgranicznej na granicach Polski określają traktaty międzypaństwowe, w których jedną z zasad jest nawiązywanie i rozwój różnych form współpracy transgranicznej. Na ich podstawie zostały zawarte stosowne umowy i porozumienia dające podstawy prawne współpracy polskich władz regionalnych i lokalnych z ich partnerami w państwach sąsiedzkich.³²

Umiejdzynarodowienie pozycji polskich województw miało 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).³³ Tu zaś wkraczamy w obszar uregulowany prawem unijnym.

Od dawna ustalone jest, że prawo Unii Europejskiej stanowi odrębny porządek prawny.³⁴ Z tego też względu nie można traktować prawa unijnego w ramach prawa międzynarodowego publicznego, choć z perspektywy praktyki samorządowej może tak wyglądać. W doktrynie pojawiają się poglądy, że prawo Unii Europejskiej upodmiotawia samorządy regionów w stosunkach europejskich, choć póki co dominuje bardziej wstrzeźliwe podejście lub nawet sceptycyzm.³⁵ Niezależnie od podejścia należy zauważyć, że ostatnio status międzynarodowy polskiego samorządu wojewódzkiego umocnił się w kontekście perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, gdzie rola regionów w zakresie wdrażania unijnej polityki spójności znacząco wzrosła.

Prawo polskie nie do końca odzwierciedla realia unijne. Art. 3 Konstytucji wprowadza zasadę unitarności Rzeczypospolitej Polskiej.³⁶ Z drugiej strony Konstytucja RP określa, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się, w tym przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.³⁷ W art. 16 Konstytucji wskazano, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorzą-

32 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 67.

33 M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 105. Por.: F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

34 Por.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 – NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 – Flaminio Costa v. E.N.E.I.

35 Pogląd na rzecz upodmiotowienia regionów w prawie Unii Europejskiej zob. np.: M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*; idem, *Polskie województwa...*, *op. cit.* Por.: C. Mik, *Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 239 i n.

36 J. Szymański, *Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami*, Suwałki 2002, s. 25 (maszynopis udostępniony przez autora w związku z brakiem egzemplarzy drukowanych).

37 Art. 172 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

dową.³⁸ W sposób czytelny odwołuje się do tego artykułu Ustawa o samorządzie województwa, która w art. 1 określa województwo jako regionalną wspólnotę samorządową tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców województwa oraz odpowiednie terytorium.³⁹ Właściwością polskich regionów jest zatem terytorium – rozumiane jako oznaczony obszar geograficzny wchodzący w skład Rzeczypospolitej Polskiej, zapewniający decentralizację władzy oraz zdolność do wykonywania ich zadań (art. 15 Konstytucji), a także możliwość zachowania więzi historycznych, społecznych i gospodarczych między mieszkańcami oraz świadomości wspólnoty.⁴⁰ Zgodnie z art. 2. ust. 1. ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami.⁴¹ Prowadzenie takiej działalności musi być zgodne z prawem krajowym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Dlatego też priorytety współpracy zagranicznej województwa, projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych – na podstawie których województwa mogą prowadzić współpracę z zagranicznymi regionami – muszą zostać zaakceptowane przez ministra spraw zagranicznych. Pozwala to na prowadzeniu polityki zagranicznej państwa jedynie przez rząd.⁴²

Ciekawym dokumentem krajowym szczebla regionalnego jest uchwała zarządu o przyjęciu regionalnego programu operacyjnego dla danego województwa. Początkowo program jest traktowany jako akt prawa miejscowego, ale po akceptacji regionalnego programu operacyjnego przez Komisję Europejską staje się on częścią unijnego porządku prawnego. Oprócz tego, do aktów z poziomu województwa można zaliczyć porozumienia, konwencje itd. Odgrywają ważną rolę, ale w Polsce nie mogą obowiązywać bez potwierdzenia ich przez stronę rządową.

Ponadto należy wspomnieć o dokumentach strategicznych – teoretycznie nie wiążą się one ze strategią rozwoju województwa, co stanowi problem – przecież stanowią punkt wyjścia dla regionalnych programów operacyjnych, kolejnych uchwał czy wniosków o przystąpienie do zrzeszeń. Warto podkreślić, że raczkujące są także czynności wykonywane przez EUWT, które mają przecież przyznaną podmiotowość prawną.

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

39 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1392.

40 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s. 20.

41 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

42 M. Perkowski, *Polskie województwa...*, *op. cit.*, s. 107.

Pomocniczą rolę pełni orzecznictwo. Dobrym przykładem jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP, który uformował uprawnienie do nieskrępowanego tworzenia wspólnoty samorządowej, wskazując, że nie tylko społecznościom lokalnym jako zbiorowości przepis prawa nadaje podmiotowość w sensie polityczno-socjologicznym – niezależnie od istniejących struktur organizacyjnych, ale daje również mieszkańcom prawo do niezakłóconego pozostawania w istniejących strukturach terytorialno-politycznych, jeśli tylko godzą się na nią, bo respektują wykształcone, zwykle w dłuższym okresie, więzi łączące mieszkańców.⁴³

Prawnie rzecz jest zatem dość obszernie uregulowana, ale jak wygląda praktyka?

3. Polskie regiony w stosunkach międzynarodowych – praktyka

Praktyka funkcjonowania polskich regionów w stosunkach międzynarodowych ma charakter zróżnicowany, lecz można wyodrębnić kilka elementów kluczowych. Po pierwsze chodzi o międzynarodowe porozumienia samorządów, najczęściej o charakterze transgranicznym. Można wyróżnić porozumienia dwustronne lub wielostronne. Mogą one mieć charakter porozumień *ad hoc* (na potrzeby krótkotrwałych przedsięwzięć) i na czas nieokreślony. Charakter porozumień samorządów jest trudny do określenia. Z jednej strony nie wydają się być umowami międzynarodowymi w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku, ani też polskiej ustawy o umowach międzynarodowych z 2000 roku, ponieważ nie muszą nimi być.⁴⁴ Z drugiej strony zaś – międzynarodowe prawo traktatów nie zamyka swego katalogu form przedmiotowych, a zatem perspektywa jawi się tu otwarcie.⁴⁵

Współczesna aktywność międzynarodowa regionów obfituje w udane przejawy współpracy dwustronnej i wielostronnej – na forach organizacji międzynarodowych i w ramach zrzeszeń lub specyficznych form, takich jak Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (od niedawna).⁴⁶ Organizacje międzynarodowe (Rada Europy, Unia Europejska) nie tylko zajmują się w swej działalności między-

43 Uzasadnienie wyroku TK z 26.2.2003 r., K 30/02, Legalis.

44 *Ibidem*, s. 131. Por.: E. Szadkowska, Bilateralna współpraca samorządowa jako forma współpracy transgranicznej, (w:) *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010, s. 102-109; M. Woźniak, Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym, Toruń 2005, s. 192; C. Mik, Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw..., *op. cit.*, s. 17.

45 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 127.

46 *Ibidem*, s. 46. Por.: A. Jackiewicz, Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?, (w:) *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 397-415, a zwłaszcza s. 406-410 i 413-415; S. Deppisch, Governance Processes in Euregios. Evidence from Six Cases across the Austrian – German Border, „*Planning Practice and Research*” 2012, t. 27, nr 3, s. 315–332; N. Kohtamäki, *Współpraca transgraniczna w regionie Górnego Renu*, „*Przegląd Zachodni*” 2010, nr 1, s. 249-251.

narodową współpracą województw, ale i oferują przedstawicielom regionów możliwość udziału w pracach swych instytucji. Na ogół chodzi o status konsultacyjny, ale też o udział w procesie decyzyjnym. Przede wszystkim warto tu wskazać na możliwość udziału przedstawicieli województw w pracach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (KWLiR), a także na możliwość zasiadania w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (KR).⁴⁷ Warto wskazać, że rośnie znaczenie Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej i procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, zarówno w wymiarze bezpośrednim, jak i – chyba jeszcze bardziej – w wymiarze pośredniego oddziaływania.⁴⁸ Podkreślenia wymaga, że polskie województwa w coraz większym stopniu biorą udział w różnorodnych międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych. Mają ustawowo zagwarantowaną możliwość przynależności i wykorzystują to poprzez aktywny udział w pracach zrzeszeń,⁴⁹ jak również takie zrzeszenia zakładając.⁵⁰ Zauważalny jest też udział województw przygranicznych w pracach euroregionów i znacznie większy potencjał formuły Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. To ostatnie bowiem, choć dopiero zaczyna być udziałem polskich województw, wydaje się perspektywą rozwojową, czego z kolei nie można powiedzieć (z polskiej perspektywy) o koncepcjach euroregionu czy eurodystryktu.⁵¹

Po trzecie warto przyrzeć się kwestii związanych z zagadnieniem paradyplomacji polskich województw. Proces wzrostu aktywności samorządów na arenie międzynarodowej z jednej strony jest oznaką postępującej decentralizacji władzy państwowej, z drugiej zaś wynika z naturalnej potrzeby budowania przez samorządy relacji międzynarodowych. Polityka zagraniczna państwa, w której coraz większe znaczenie uzyskują aktorzy subcentralni, nazywana jest dyplomacją pluralistyczną, dyplomacją dwuwarstwową lub wielowarstwową.⁵² Mianem dyplomacji samorządowej określa się praktykę tworzenia przedstawicielstw regionalnych w Brukseli przy Unii Europejskiej. Teoretyczna koncepcja dyplomacji samorządowej bywa określana jako „subsidiarna forma narodowej polityki zagranicznej” dla podkreślenia, że jej celem jest realizowanie pewnych przedsięwzięć samodzielnie, ale na podstawie priorytetów państwa.⁵³ Współcześnie ukształtował się dlań termin

47 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 131.

48 *Ibidem*, s. 135.

49 Por.: M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, *Międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 180-181.

50 Np. województwo podlaskie w zrzeszeniu EUREGHA. Zob. oficjalna strona internetowa stowarzyszenia Europejskie Władze Regionalne i Lokalne do spraw Zdrowia, <http://www.euregha.net> [dostęp 27.09.2015].

51 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 136. Por.: S. Dolzblasz, A. Raczek, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 192-197.

52 M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 12-13.

53 K. Tomaszewski, *Regiony...*, *op. cit.*, s. 146-147.

„paradyplomacja samorządowa”.⁵⁴ Na paradyplomację samorządową, poza bezpośrednią współpracą, składa się istnienie biur informacyjnych w Brukseli, które stanowią swoisty kanał informacyjny łączący region z instytucjami Unii Europejskiej, zwłaszcza z Komisją.⁵⁵ Współczesne typowe przedstawicielstwo zagraniczne polskiego województwa to biuro łącznikowe ustanowione w celu promocji i obrony regionalnych interesów na forum Unii Europejskiej, o statusie jednostki budżetowej samorządu województwa, funkcjonujące na podstawie statutu oraz regulaminu organizacyjnego. Zatrudniają od jednego do kilkunastu pracowników, którzy rekrutują się najczęściej z zasobów kadrowych urzędu marszałkowskiego danego regionu spośród urzędników wyspecjalizowanych w dziedzinach,⁵⁶ o odpowiednich kwalifikacjach i umiejętnościach językowych (co wszakże nie wynika z przepisów prawa). Ani pomieszczeniom, ani pracownikom biur nie przysługują przywileje i immunitety.⁵⁷ Działalność tych przedstawicielstw może stanowić jedynie uzupełnienie oficjalnych kontaktów dyplomatycznych państwowej służby dyplomatycznej. Wioleta Hryniewicka-Filipkowska twierdzi, że 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 powinny one pretendować do posiadania statusu „paradyplomacji”, czyli podmiotów zmierzających do prowadzenia częściowo samodzielnej polityki zagranicznej.⁵⁸

Nie sposób także nie wspomnieć o partnerstwie projektowym. Polskie województwa mogą aplikować o środki na realizację projektów międzynarodowych. Głównie chodzi o projekty transgraniczne, ale też transnarodowe i ponadnarodowe – w każdym przypadku potrzebny jest partner zagraniczny (i odpowiedni efekt np. transgraniczny). Typowym projektem międzynarodowym z udziałem polskich województw jest przede wszystkim projekt transgraniczny w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej – chodzi o projekt, w którym bierze udział co najmniej dwóch partnerów z różnych krajów członkowskich Unii Europejskiej i który oddziałuje na obszar całego regionu transgranicznego (pogranicza). Projekty tego typu są zawsze składane w partnerstwie. Oznacza to, że zarówno wniosek o dofinansowanie, jak i późniejsza realizacja projektu przypada co najmniej dwóm podmiotom pochodzącym z określonych państw. Liczba partnerów jest zwykle ograniczona i muszą zostać spełnione określone warunki, by realizacja projektu w partnerstwie

54 P. Soldatos, *An Explanatory Framework for the Study of Federated States and Foreign Policy Actors*, (w:) H.J. Michelmann, P. Soldatos, *Federalism and International Relations – The Role of Subnational Units*, Oxford 1990, s. 34 i n.

55 K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 237-238.

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

57 W. Hryniewicka-Filipkowska, *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter zagranicznych biur polskich województw*, „*Białostockie Studia Prawnicze*” 2012, nr 12, s. 139.

58 *Ibidem*, s. 140-142.

była możliwa. Do najczęściej spotykanych zalicza się m.in.: wymóg posiadania osobowości prawnej, wymóg przynależności do określonego rodzaju organizacji, np.: organizacji pozarządowej, jednostki sektora publicznego, władz lokalnych czy organizacji międzynarodowej oraz wymóg rejestracji i działalności w obszarze kwalifikowalności programu, z którego podmioty ubiegają się o dofinansowanie.⁵⁹

W ostatnim czasie przeprowadziłem obszernie badania współpracy międzynarodowej polskich województw, zakończone monografią i szeregiem innych publikacji.⁶⁰ Współczesna praktyka wygląda tak, że w ramach współpracy międzynarodowej polskie województwa mogą zawierać umowy, porozumienia i inne formy udokumentowanej kooperacji. Najczęściej są to listy, oświadczenia intencyjne oraz porozumienia i umowy o współpracy dwustronnej i wielostronnej. Wojewódzka administracja samorządowa dąży do pełnego wykonania podejmowanych zobowiązań partnerskich. Charakter powyższych umów nie został do końca zdefiniowany; ankietowani wskazali jedynie na jego cechy międzynarodowe. Akt zawarcia nowej umowy przebiega zgodnie z procedurami wewnętrznymi, które wynikają z obowiązujących samorządy przepisów prawnych. Etapy zawierania umów, porozumień i innych form udokumentowanej współpracy międzynarodowej nie różnią się i opierają się na trójstronnym uzgadnianiu treści dokumentu. Tryb zawierania umów międzynarodowych regulują najczęściej właściwy statut województwa oraz regulamin obrad sejmiku. W sytuacji przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionów, województw i ich odpowiedników procedury wewnętrzne stosuje część ankietowanych samorządów. Bazują przy tym na sprawdzonych wzorcach (umowy partnerskie) lub sięgają po ich zmodyfikowaną wersję. Obecność polskich województw na arenie międzynarodowej jest zauważalna. Każdy z samorządów ma swój udział w bardziej lub mniej formalnych partnerstwach oraz międzynarodowych inicjatywach. Polem aktywności przedstawicieli województw są też organy europejskich organizacji międzynarodowych, a przede wszystkim Komitet Regionów Unii Europejskiej. W kręgu zainteresowania ankietowanych pozostaje europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej. Samorządy nie były w stanie potwierdzić własnej zdolności sądowej (możliwości stawania przed sądami międzynarodowymi jako strona oraz w trybie uzyskiwania odpowiedzi na pytania prawne). Żaden z respondentów nie był stroną sporu międzynarodowego, a zatem nie zaistniały bezpośrednie powody, dla których województwa powinny posiadać opracowane procedury wewnętrzne dotyczące rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Tak samo jest w przypadku występowania z roszczeniami wobec partnerów międzynarodowych (zagranicznych). Ankietowani realizują lub realizowali projekty międzynarodowe: transgraniczne i transnarodowe, których pełną listę przedstawili

59 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 146-147.

60 M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12; *idem*, *Główne podstawy...*, *op. cit.*, nr 12.

w badaniu. Określenie statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych nie było dla uczestników badania zadaniem łatwym. Samorządy województw podjęły się określenia właściwego sobie statusu prawnomiędzynarodowego w niepełnym kworum. Różnice w liczbie wskazań urzędów wojewódzkich oraz przedstawicielstw zagranicznych były nieznaczące, a próba składająca się ze zrzeczeń regionów/województw i euroregionów zbyt mała, aby sformułować ogólne wnioski. Jednomyślną opinię wyraziły jedynie regiony europejskie, uznając polskie województwa za podmioty prawa krajowego i jedynie aktorów stosunków międzynarodowych. Status prawny w odczuciu respondentów jest zasadniczo zrozumiały i nie budzi wątpliwości w jego realizacji. Istnieją jednak przeszkody natury systemowej (choćby konieczność konsultacji z MSZ niemal wszystkich działań mających znamiona międzynarodowych) oraz natury kompetencyjnej (niejednoznaczny zakres swobody w kształtowaniu relacji z podmiotami innych państw) mające wpływ na proces jego urzeczywistnienia. Za najważniejszy atrybut podmiotowy polskich województw w stosunkach międzynarodowych ankietowani zgodnie uznali możliwość zawierania umów z zagranicznymi regionami, województwami i ich odpowiednikami. Ocena obecnego stanu stosunków międzynarodowych polskich województw (i ich zagranicznych odpowiedników) wypadła korzystnie. Respondenci są zdania, że powinny one uzyskać realną szansę na potwierdzenie swojej podmiotowości prawnej w praktyce w stosunkach międzynarodowych. Możliwość taką stworzy – w ich ocenie – europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej. Według uczestników badania planowane przez Komisję Europejską zwiększenie kompetencji (roli) regionów we wdrażaniu unijnej Polityki Spójności w nowym okresie programowania będzie skutkować pozytywnie – wzmocni bądź przybliży polskie województwa do podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Uznano to za dobry prognostyk. Nieliczni uczestnicy badania przedstawili swoje stanowisko w kwestii ewentualnego umocnienia statusu polskich województw na forum międzynarodowym. Zdaniem ankietowanych kluczową szansą dla wzmocnienia roli regionów może być właśnie programowana na lata 2014-2020 unijna Polityka Spójności. Jednocześnie zostały przedstawione powody, dla których umocnienie statusu polskich województw na forum międzynarodowym jest/będzie niemożliwe. Po pierwsze z uwagi na ustalone ustawowo ramy współpracy międzynarodowej i brak możliwości zmian we własnym zakresie; po drugie usamodzielnienie się województw może przełożyć się negatywnie na równowagę prawnoustrojową państwa. Trudność sprawiło ankietowanym określenie statusu przedstawicielstw zagranicznych województw, wskazują na to liczne wybory niezdefiniowanej kategorii odpowiedzi. Nie przekłada się to jednak negatywnie na wypełnianie określonych obowiązków przez pracowników. Przedstawicielstwa zagraniczne województw najczęściej realizują funkcjonalne zadania zewnętrzne, rzadziej zadania przyjmują postać osobliwego atrybutu podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy określiły regiony europejskie, sieć regionów europejskich oraz

euromregiony. Respondenci podlegają prawu krajowemu (euromregiony), ale w określonych sytuacjach i obszarach działania można je uznać za podmioty prawa międzynarodowego (euromregiony, sieć regionów europejskich, regiony europejskie).⁶¹

4. Ocena racjonalności przyjętych rozwiązań prawnych i ich funkcjonowania

Przyjmując za wyznaczniki racjonalizmu: istnienie podstawy prawnej, wyraźnie określonych sposobów rozstrzygnięcia sporów, przynależność systemową, odpowiedni budżet i nadzór/ingerencję państwa można zaproponować ocenę, na ile opisana praktyka międzynarodowej współpracy polskich regionów jest racjonalna. Mam przy tym świadomość poruszania się bardziej w obszarze dyskusji aniżeli faktów. Racjonalizm bywa bowiem rozumiany różnorodnie, niekiedy wbrew jego istocie. Tu przyjąłem założenie, że przedstawione wyżej zagadnienie ocenę zbiorczo, stosując maksymalnie uproszczone podejście, zachęcając tym samym czytelników do samodzielnych ocen i ewentualnej dyskusji. W tym celu pozwolę sobie przedstawić poniżej zwizualizowaną propozycję oceny racjonalności współpracy międzynarodowej polskich regionów w postaci tabelarycznej (zob.: tabela 1).

Tabela 1. Ocena racjonalności praktyki międzynarodowej współpracy polskich województw

Praktyka Współpracy	KRYTERIUM OCENY RACJONALNOŚCI				
	Istnienie podstawy prawnej	Możliwość rozstrzygnięcia sporów	Systemowość	Budżet	Nadzór/ingerencja państwa
Porozumienia	+	+/-	-	-	+/-
Zrzeszenia	+	-	-	+	+/-
Paradyplomacja	-	-	-	+	+/-
Udział w pracach organizacji międzynarodowych	+	+/-	+	+	+
Partnerstwo projekt.	+/-	+/-	+	+	+

Źródło: opracowanie własne [symbole użyte w tabeli oznaczają ocenę: racjonalną (+), nieracjonalną (-) i kontrowersyjną (+/-)].

Przedstawiając powyższe zestawienie tabelaryczne, wskazuję, że skłonny jestem uznać za racjonalne obszary prawa i praktyki: udział polskich regionów w międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych, ich uczestnictwo w pracach organów organizacji międzynarodowych oraz zaangażowanie w partnerstwa pro-

61 M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca województw..., *op. cit.*, s. 260-262.

jektowe. Z kolei za nieracjonalny obszar prawa i praktyki uznają paradyplomację. Ma to swoje uzasadnienie w szerszych uwarunkowaniach.

Racjonalnie jawi się bowiem konsekwentna praktyka, zgodnie z którą, jeśli państwo posiada status unitarny, to realizowane są wszystkie czynności państwa kontrasygnujące działania regionów (każdy krok regionów w stosunkach międzynarodowych wymaga zgody). Tu pojawia się jednak pewien niedosyt z tytułu nazbyt szablonowego podejścia państwa, bez uwzględnienia chociażby zmian, jakie wprowadza członkostwo Polski w Unii Europejskiej. W konsekwencji nieracjonalny jest brak rozróżnienia statusu międzynarodowych relacji regionów na wewnętrzne i pozostałe. To dziwne, bo w obrębie Unii Europejskiej można by z powodzeniem przyjąć konstrukcję milczącej zgody państwa na aktywność zagraniczną regionów. Jeśli państwo nie zgłosiłoby w określonym terminie sprzeciwu, porozumienia wewnętrzne czy przystąpienia do wewnątrz unijnych zrzeszeń mogłyby uprawomocnić się automatycznie. Zupełnie inaczej sytuacja wygląda z partnerami spoza Unii Europejskiej, gdzie właśnie członkostwo w Unii wyklucza automatyzm. Z drugiej strony – Unia oferuje inne rozwiązania. Racjonalnym rozwiązaniem może być włączanie partnerów pozaunijnych do Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, co po wstępnym przejściu przez nich dość złożonej procedury pozwoli na dalszym etapie współdziałać względnie swobodnie.⁶²

Kontrowersyjna wydaje się być kwestia międzynarodowych porozumień regionów (choć osobiście skłaniam się ku jej nieracjonalności), które choć nie są umowami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego i polskiego, trudno je uznać za kontrakty międzynarodowe (wszak nie dotyczą czynności handlowych, a sfery publicznej i taki jest ich charakter).⁶³ Warto zapewne rozważyć ich przyporządkowanie systemowe.

Nieracjonalne jest tolerowanie niedookreślonego statusu przedstawicieli polskich regionów w Brukseli. Rodzi to bowiem problemy praktyczne i prawne, choćby natury podatkowej, a ich załatwianie *ad hoc* nie jest żadnym rozwiązaniem, lecz stanowi najwyżej doraźne prowizorium.⁶⁴ Racjonalnie byłoby stosować odpowied-

62 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz.Urz. UE L 347/303 z 20.12.2013 oraz ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz.U. Nr 218, poz. 1390, z 2011 r. Nr 232, poz. 1378, z 2013 r. poz. 1323.

63 Por. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z dnia 2 listopada 1990 r. oraz ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz.U. Nr 39, poz. 443, z 2002 r. Nr 216, poz. 1824, z 2010 r. Nr 213, poz. 1395, z 2011 r. Nr 117, poz. 676.

64 Por. indywidualną interpretację prawa podatkowego z dnia 22 września 2014 r. wydaną w imieniu Ministra Finansów przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie w interpretacji indywidualnej (sygn. IPPB4/415-589/14-2/MS1).

nio przepisy prawa dyplomatycznego i konsularnego,⁶⁵ a nawet włączyć ich w szeroko pojętą dyplomację państwową.

Nieracjonalne wydaje się preferowanie w praktyce współpracy międzynarodowej polskich regionów partnerstw *ad hoc* pod kątem konkretnych projektów, zamiast preferować partnerstwa rzeczyste, istniejące niezależnie od bieżących konkursów i możliwości projektowych.⁶⁶

Kontrowersyjne wydaje się też sztampowe odsyłanie stron ewentualnych sporów jedynie do wzajemnych negocjacji, co zniechęca do poważnych przedsięwzięć, gdyż ryzyko niekonstruktywnego pata skutecznie odstręcza przed angażowaniem poważniejszych środków finansowych. Racjonalne byłoby z jednej strony, postulowane już, ustalenie charakteru prawnego zawieranych porozumień, aby móc określić sposób załatwiania sporów i wskazać odpowiednie forum. Z drugiej strony należy zaciekawiać sądownictwo arbitrażowe nowym wyzwaniem.⁶⁷

Bardzo nieracjonalna jest też deficytowa polityka kadrowa. Wydaje się, że racjonalne byłoby budowanie dyplomacji samorządowej, opartej nie tylko o formalne zaangażowanie, ale głównie o zabezpieczenie właściwych kompetencji i zawodowego rozwoju właściwych osób. Tu należy przekroczyć Rubikon – ze sfery kurtuazji należy przejść do sfery profesjonalnej aktywności, a to z kolei powinno zapewnić wzrost efektywności.

Podsumowanie

Umieędzynarodowienie polskich regionów, choć rozpoczyna się racjonalnie (konsekwencje unitarnego statusu państwa), w miarę podążania ku praktyce ową racjonalność wytraca. Na szczęście nie zawsze i nie w pełni. Na ogół też racjonalizm da się tu przywrócić – kluczem jest tu czynnik ludzki. Skłania to ku postulatuwi *de lege ferenda*, by ustawodawca racjonalnie pozwolił na racjonalizm tym, którzy na co dzień realizują umieędzynarodowienie polskich regionów. Skoro istnieją rozwiązania racjonalne, nie można wszakże wyrażać ogólnej opinii o nieracjonalności współpracy międzynarodowej polskich regionów i żądać od ustawodawcy całościowych zmian. Można jednak skupić się na naprawie tego, co nieracjonalne, bo

65 Zob.: Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz.U. z dnia 8 września 1965 r., Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r., Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98 oraz wiążące Polskę konwencje bilateralne.

66 Por.: M. Perkowski, *Prawo Unii Europejskiej i partnerstwo transgraniczne*, (w:) *Partnerstwo transgraniczne. Kompendium*, red. M. Perkowski, P. Niczyporuk, P. Kołodko i P. Sawicki, Białystok 2010.

67 Tworząc Wschodni Sąd Arbitrażowy przy Izbie Przemysłowo-Handlowej w Białymstoku (autor jest wiceprezesem Wschodniego Sądu Arbitrażowego w Białymstoku), dedykowaliśmy jego kognicji między innymi rozstrzygnięcie sporów związanych z międzynarodową aktywnością jednostek samorządu terytorialnego, licząc na stosowne klauzule arbitrażowe bądź doraźne powierzenie takich sporów Wschodniemu Sądowi Arbitrażowemu.

w praktyce wybierane jest to, co logiczne i jasne. Praktyka właśnie jest niedocenianym probierzem racjonalności przyjętych i stosowanych rozwiązań. Warto się jej przyglądać regularnie.