

## **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.<sup>1</sup> 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 wyłączne, 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.<sup>2</sup> 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 ujednoczone (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,<sup>3</sup> 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 przyczynić 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)<sup>4</sup> 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” wzmocnia 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,<sup>5</sup> 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),<sup>6</sup> 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 wypiaraskie, 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*.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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