

## **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.<sup>176</sup> 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).<sup>177</sup> 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 samorządy 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.<sup>178</sup>

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.<sup>179</sup> 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”.<sup>180</sup> 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 wojewódzkim<sup>181</sup> (w rozdziale 6 ustawy pod tytułem „Współpraca zagraniczna”) wskazuje, że województwa prowadzą swoją współpracę zagraniczną na podstawie uchwalonych przez sejmik województwa (bezwzględna większość 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.<sup>182</sup> W ten sposób polityka zagraniczna pozostaje w kompetencji rządu, a samorząd wojewódzki prowadzi jedynie współpracę zagraniczną.

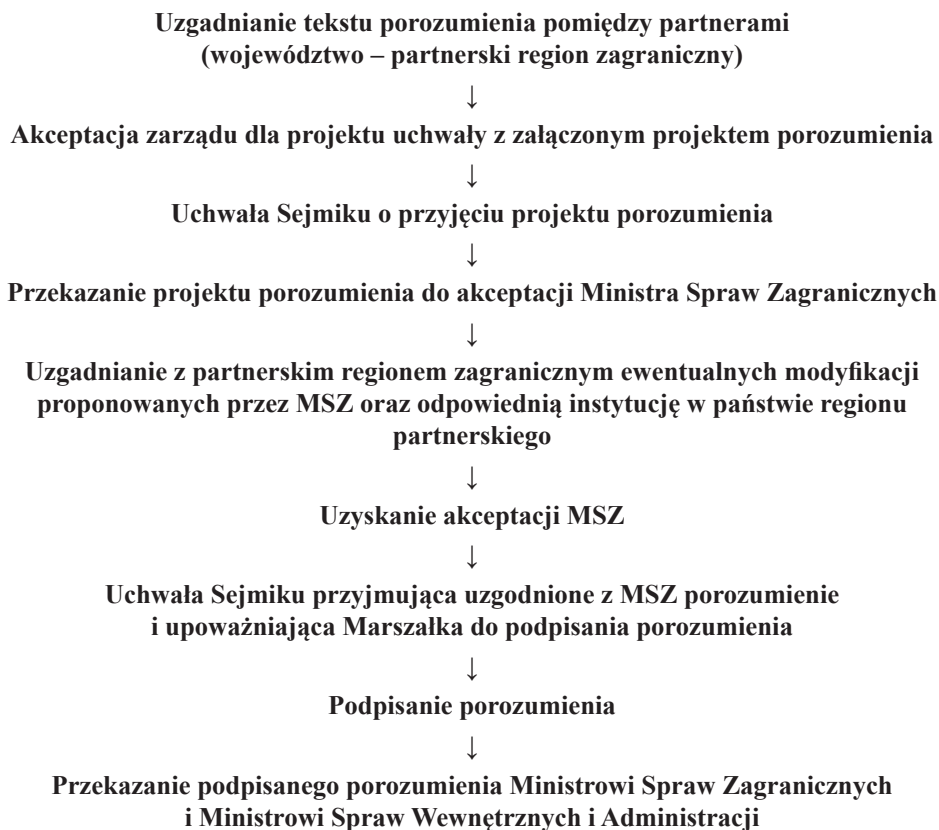
Przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju (art. 12 ustawy) samorząd województwa współpracuje m.in. z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Organizowanie tej współpracy ustawa wymienia wśród zadań zarządu województwa (art. 41), 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.<sup>183</sup>

## 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.<sup>184</sup> 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 samorządy województw w dziedzinie współpracy międzynarodowej z resortami centralnymi.<sup>185</sup> 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.<sup>186</sup>

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. 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.

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