

Międzynarodowa
współpraca województw
w prawie i praktyce

Moim Współpracownikom

© Copyright by Temida 2
Białystok 2013

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Plywaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Święczkowska, Jaroslav Volkonovski, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie Zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babćak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), Jose Luis Iriarte Angél (Uniwersytet Navan-a, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Aleksiej S. Kartsov (Federalny Trybunał Konstytucyjny w Sankt Petersburgu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Jolanta Kren Kostkiewicz (Uniwersytet w Bernie, Szwajcaria), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Anthony Minnaar (Uniwersytet Południowej Afryki, Republika Południowej Afryki), Antonello Miranda (Uniwersytet w Palermo, Włochy), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Jerzy Samecki (Uniwersytet w Sztokholmie, Szwecja), Rick San-e (Uniwersytet w Południowej Australii, Australia), Kevin Saunders (Uniwersytet Stanowy w Michigan, USA), Bernd Schfinemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

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

ISBN 978-83-62813-45-2

Recenzenci: dr hab. Robert Grzeszczak, dr hab. Karol Karski, prof. zw. dr hab. Leonard Łukaszuk, prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek

Redaktor wydawnictwa	Janina Demianowicz
Opracowanie typograficzne:	Agencja Wydawnicza EkoPress / 601 311 838
Projektant okładki:	Roman Józefowicz
Redaktor techniczny:	Andrzej Poskrobko
Korektorzy:	zespół
Wydawca:	Temida 2

Wydano przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Maciej Perkowski

**Międzynarodowa
współpraca województw
w prawie i praktyce**

TEMIDA 2
Białystok 2013

Spis treści

Wprowadzenie	11
1. Województwo w stosunkach międzynarodowych	16
1.1. Polskie województwo samorządowe. Ogólna charakterystyka	16
1.2. Województwo a region	20
1.3. Międzynarodowa aktywność regionów	33
1.4. Polskie województwo jako aktor stosunków międzynarodowych	45
2. Podstawy prawne międzynarodowej współpracy województw	53
2.1. Prawo międzynarodowe publiczne a międzynarodowa współpraca województw	53
2.2. Prawo Unii Europejskiej a międzynarodowa współpraca województw	68
2.3. Prawo polskie (powszechne) a międzynarodowa współpraca województw	77
2.4. Prawo województw a międzynarodowa współpraca	82
3. Instytucjonalny wymiar międzynarodowej współpracy województw	84
3.1. Państwo polskie wobec międzynarodowej współpracy województw	84
3.2. Organizacje międzynarodowe wobec międzynarodowej współpracy województw	93
3.3. Międzynarodowe zrzeszenia samorządowe z udziałem województw	105
3.4. Sektor pozarządowy wobec międzynarodowej współpracy województw	120
4. Przedmiot międzynarodowej współpracy województw	123
4.1. Międzynarodowe porozumienia samorządowe	123
4.2. Udział przedstawicieli województw w pracach organów organizacji międzynarodowych	128
4.3. Udział w międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych	132
4.4. Paradyplomacja województw	135
4.5. Regionalne programy operacyjne w ramach polityki spójności Unii Europejskiej	141
4.6. Projekty międzynarodowe	143
4.7. Inne inicjatywy zagraniczne	146

5.	Procedury międzynarodowej współpracy województw	149
5.1.	Zawieranie międzynarodowych porozumień samorządowych	149
5.2.	Funkcjonowanie organów organizacji międzynarodowych z udziałem przedstawicieli województw	152
5.3.	Przystępowanie do międzynarodowych zrzeczeń samorządowych	156
5.4.	Funkcjonowanie paradyplomacji województw	160
5.5.	Zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi w ramach polityki spójności Unii Europejskiej	164
5.6.	Realizacja projektów międzynarodowych	168
5.7.	Rozwiązywanie sporów międzynarodowych	173
6.	Praktyka międzynarodowej współpracy województw	181
6.1.	Urzędy marszałkowskie	182
6.2.	Przedstawicielstwa zagraniczne województw (biura w Brukseli)	225
6.3.	Terenowa administracja rządowa	228
6.4.	Centralna administracja rządowa	234
6.5.	Partnerzy zagraniczni – regiony europejskie	238
6.6.	Zrzeszenia regionów europejskich/województw, euroregiony	250
6.7.	Wnioski z badań	253
7.	Skutki prawne międzynarodowej współpracy województw	256
7.1.	Problem podmiotowości prawnomiędzynarodowej województw	256
7.2.	Problem integralności terytorialnej Polski	268
7.3.	Problem samostanowienia mieszkańców województwa	277
7.4.	Województwo – partner czy beneficjent Komisji Europejskiej?	288
7.5.	Problem odpowiedzialności prawnej związanej z międzynarodową współpracą województw	292
7.6.	Problem polityki zagranicznej województw	301
7.7.	Inne skutki prawne międzynarodowej współpracy województw	305
	Zakończenie	308
	Aneks	311
	Bibliografia	332
	Wykaz skrótów	354
	Abstract	358
	Spis tabel	360
	Spis schematów	361
	Spis rysunków	361
	Suplement elektroniczny	CD

Table of Contents

Introduction	11
1. Voivodeship in international relations	16
1.1. Polish self-governmental voivodeship. General characteristics	16
1.2. Voivodeship vs. Region	20
1.3. International activity of regions	33
1.4. Polish voivodeship as an actor in international relations	45
2. Legal basis for international cooperation of voivodeships	53
2.1. Public international law and international cooperation of voivodeships	53
2.2. European Union law and international cooperation of voivodeships	68
2.3. Polish law (binding legislation) and international cooperation of voivodeships	77
2.4. Law in voivodeships and international cooperation	82
3. Institutional dimension of international cooperation of voivodeships	84
3.1. The Polish state and international cooperation of voivodeships	84
3.2. International organizations and international cooperation of voivodeships	93
3.3. International associations of local governments with participation of voivodeships ..	105
3.4. Non-governmental organizations and international cooperation of voivodeships	120
4. The scope of international cooperation of voivodeships	123
4.1. International self-governmental agreements	123
4.2. Participation of representatives of voivodeships in works of international organizations	128
4.3. Participation in international local government associations	132
4.4. <i>Paradiplomacy</i> of voivodeships	135
4.5. Regional operational programs of the EU cohesion policy	141
4.6. International projects	143
4.7. Other international initiatives	146

5.	Procedures within international cooperation of voivodeships	149
5.1.	Conclusion of international self-governmental agreements	149
5.2.	Governance of international organizations bodies with voivodeships' representatives	152
5.3.	Accession to international associations of local governments	156
5.4.	Implementation of voivodeships' <i>paradiplomacy</i>	160
5.5.	Management of regional operational programs of the EU cohesion policy	164
5.6.	Implementation of international projects	168
5.7.	Settlement of international disputes	173
6.	The practice of international cooperation of voivodeships	181
6.1.	Marshal offices	182
6.2.	Foreign representation of voivodeships (Brussels offices)	225
6.3.	Regional state administration	228
6.4.	Central state administration	234
6.5.	Foreign partners – European regions	238
6.6.	Associations of European regions / voivodeships, Euroregions	250
6.7.	Conclusions from the study	253
7.	Legal implications of international cooperation of voivodeships	256
7.1.	The issue of international legal subjectivity of voivodeships	256
7.2.	The issue of Poland's territorial integrity	268
7.3.	The issue of self-determination of the voivodeships' population	277
7.4.	Voivodeship – partner or beneficiary of the European Commission?	288
7.5.	The issue of voivodeships' liability in international cooperation	292
7.6.	The issue of voivodeships' foreign policy	301
7.7.	Other legal implications of international cooperation of voivodeships	305
	Summary	308
	Anex	311
	Bibliography	332
	List of abbreviations	354
	Summary	358
	List of Tables	360
	List of Charts	361
	List of Figures	361
	Electronic attachment	CD



Wprowadzenie

Krąg podmiotowy stosunków międzynarodowych permanentnie się powiększa. Do grona państw dołączają kolejne kategorie aktorów, na ogół wywodzące się z obrotu krajowego poszczególnych krajów. Dla prawnika jest to proces inspirujący, ale trudny do rzetelnej oceny. Nie zawsze bowiem nowi aktorzy stosunków międzynarodowych dysponują podmiotowością prawnomiędzynarodową. Taka sytuacja zachęca do naukowego podjęcia tematu, szczególnie dotyczącego, pozornie bezproblemowej, międzynarodowej aktywności samorządu terytorialnego. Chociaż współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego nikt nie kwestionuje, to ich status prawnomiędzynarodowy powoduje szereg kontrowersji, a ich aktywność determinuje problemy, deficyty i rozliczne wątpliwości. Szczególna rola przypada tu województwom.

Rozważając polskie województwo, jako aktywnego aktora stosunków międzynarodowych, który optymalizuje tą drogą swoją sytuację społeczno-gospodarczą, pozostając lojalną strukturą państwa polskiego, na zasadach asymetrycznego partnerstwa i konstruktywnego podziału kompetencji, nasuwa się pytanie: utopia to czy może perspektywa? Warto z pewnością przeanalizować to zagadnienie, któremu dotychczas nie poświęcono zbyt wiele uwagi. Na ogół odnosili się doń ekonomiści i politolodzy, czasem też specjaliści w zakresie geografii przestrzennej, ale prawnicy stosunkowo rzadko i raczej ogólnie. Ich prace nawet, jeśli odnosiły się do współpracy międzynarodowej województw, to na ogół w ograniczonym zakresie lub w ramach innych zagadnień. Ukształtowała się zatem nisza, którą można i trzeba wypełnić treścią naukową. W opracowaniu podjęto próbę włączenia się w realizację tego zadania.

Kumulacja trudności może być wystarczającą inspiracją do podjęcia badań w tym zakresie, ale kluczową przesłanką jest przeświadczenie, że deficyt prawniczych analiz międzynarodowej współpracy polskich województw przekłada się na jej niedoskonałości, a przygotowanie takiego opracowania może przyczynić się do konstruktywnej dyskusji nad jej optymalizacją. Przekonanie to, poza intuicją, potwierdzają też moje osobiste doświadczenia (jako radnego Sejmiku Województwa

Podlaskiego). Te właśnie czynniki w głównym stopniu zadecydowały o wyborze tematyki publikacji. Praca jest w założeniu prawnicza, ale temat jest interdyscyplinarny, ponieważ dotyczy różnych dziedzin prawa (prawo międzynarodowe publiczne, prawo Unii Europejskiej, prawo krajowe, w tym: konstytucyjne, administracyjne i prawo uchwalane na poziomie województw), ekonomii (szerokie odniesienia, ale tylko w podstawowym zakresie) czy politologii (politology na ogół opisują praktykę). Ponadto, zaplanowane badania empiryczne nakazują posługiwanie się oprzyrządowaniem naukowym socjologii. Pionierski charakter badań i niekiedy radykalne sformułowania (tezy, wnioski) w założeniu mają przyczynić się do zainicjowania twórczej dyskusji interdyscyplinarnej nad międzynarodową współpracą województw.

Podstawy prawne tytułowej problematyki są rozproszone już w prawie polskim. W prawie Unii Europejskiej jest to sprawa również złożona. Względnie uporządkowane są kwestie statystyki oraz polityki spójności i współpracy transgranicznej, ale rozproszenie przedmiotowe (i niekompletność) nie ułatwia analizy podmiotowej. W prawie międzynarodowym publicznym sytuacja jest najmniej skonkretyzowana. A może to pozory? Z jednej bowiem 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. Można natomiast to zbadać.

Celem tej monografii jest porządkująca weryfikacja statusu polskich województw w stosunkach międzynarodowych w świetle prawa – przede wszystkim prawa międzynarodowego publicznego, ale też prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Wiąże się to z faktem, że we współczesnych stosunkach międzynarodowych województw wszystkie wymienione porządki prawne współistnieją. Ponadto, podmioty wtórne prawa międzynarodowego publicznego zwykle wywodzą się z obrotu krajowego lub regionalnego prawa międzynarodowego (np. unijnego; oczywiście z uwzględnieniem jego specyfiki). W publikacji podjęto również próbę zbadania faktycznej roli polskich województw we współczesnej praktyce stosunków międzynarodowych oraz ustalenia jej konsekwencji prawnych – statycznie i dynamicznie. Perspektywa statyczna pokaże międzynarodowy status województw w świetle obowiązującego prawa, a perspektywa dynamiczna pozwoli zidentyfikować kierunki zmian statusu.

Wydaje się, że niezależnie od statusu w prawie polskim, województwa rozpoczęły upodmiotowienie prawnomiędzynarodowe. Aktualnie – jak się wydaje – znajdują we wstępnej fazie upodmiotowienia, którego zresztą nie muszą osiągnąć. Istotne jest jednak, że mogą to potencjalnie uczynić. Tak zarysowana teza rodzi określone problemy badawcze. Przede wszystkim – określenie statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych wymaga ustalenia, czy polskie województwa są lub mogą być podmiotami prawa międzynarodowego. Jednocześnie należy wyjaśnić, czy województwa są regionami europejskimi w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. W konsekwencji pojawia się pytanie: czy z tytułu współpracy międzynarodowej województwa ponoszą odpowiedzialność prawną i – ewentualnie – jakie są tego konsekwencje. Niezależnie od tego, staje się dostrzeżalny problem określenia, czym jest współpraca międzynarodowa województw: samostanowieniem, naruszeniem integralności terytorialnej, a może jeszcze czymś innym? Czy ma tu miejsce stopniowe umiędzynarodowienie podmiotu krajowego, czy też jego zbliżanie się – i być może dojście – do podmiotowości prawnomiędzynarodowej (upodmiotowienie)? W każdym razie chodzi o ustalenie, co wynika z progresji stosunków międzynarodowych polskich województw.

Monografia składa się z siedmiu rozdziałów. W rozdziałach pierwszym, drugim i trzecim wskazano na „zewnętrzny wymiar” międzynarodowej współpracy województw, obejmujący: podstawy teoretyczne, podstawy prawne oraz instytucjonalny wymiar międzynarodowej współpracy województw. W rozdziałach czwartym i piątym odniesiono się do niej wprost: przedmiotowo i proceduralnie. W rozdziale szóstym omówiono wyniki badań empirycznych przedmiotowej praktyki, a w siódmym przeanalizowano to, co pośrednio wynika z zestawienia teorii (założeń) i aktualnej praktyki.

W pracy wykorzystano następujące metody: dogmatyczno-prawną, analizę prawną, porównawczą, opisową oraz analizę statystyczno-socjologiczną.

Monografię oparto na obszernym i zróżnicowanym materiale bibliograficznym, który obejmuje: dokumenty międzynarodowe i krajowe (także lokalne), orzecznictwo, literaturę krajową i międzynarodową (w uzasadnionym zakresie) oraz wyniki badań empirycznych (wypełnione ankiety, odpowiedzi na interpelacje i pytania parlamentarne, przegląd praktyki). Bibliografia książki obejmuje materiały podstawowe, a załączony suplement elektroniczny – pełny zestaw bibliograficzny, włącznie z kompletem wypełnionych kwestionariuszy (skany) i odpowiedziami na interpelacje. Ponadto, na etapie planowania empirii zweryfikowano dotychczasowe badania związane w większym lub mniejszym stopniu z tytułową problematyką. Magdalena Sapała w pracy *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy*

*reprezentacji interesów na forum europejskim*¹ dość wszechstronnie (ale głównie politologicznie) zbadała urzędy marszałkowskie. Z kolei Marek Kołodziejski i Katarzyna Szmigiół, w opracowaniu eksperckim (wykonanym na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w Ministerstwie Gospodarki i Pracy) *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*² w drugim kwartale 2004 roku przeprowadzili internetowe badania sondażowe, za pomocą ankiety oraz wywiadów w urzędach marszałkowskich. Aleksander Fuksiewicz, Agnieszka Łada i Łukasz Wenerski, w ramach projektu Instytutu Spraw Publicznych *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*³ przeprowadzili ankietę (w październiku i listopadzie 2012 roku), do której wypełnienia zaprosili: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej i reprezentatywną próbę samorządów wszystkich szczebli⁴. Problematyka międzynarodowej współpracy województw została też częściowo zbadała przez Alicję Zakrzewską-Półtorak w pracy *Rozwój regionalny w globalizującej się gospodarce*⁵. Analiza ta opierała się na pozycjach zwartych i ciągłych (polskojęzycznych, ale także pozycjach literatury obcej, przede wszystkim anglojęzycznej i francuskojęzycznej), aktach prawnych oraz różnego typu raportach i opracowaniach, w tym materiałach niepublikowanych, a w szczególności danych Urzędu Statystycznego we Wrocławiu (ogólnodostępnych i zamawianych), Głównego Urzędu Statystycznego, a także organizacji międzynarodowych, takich jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), UNCTAD, WTO, OECD, MFW czy Eurostat. Spośród opracowań teoretycznych wykorzystano przede wszystkim monografie: Anastazji Gajdy, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*⁶, Joanny Lemańskiej, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*⁷, Krzysztofa Tomaszewskiego, *Regiony w procesie integracji europejskiej*⁸ i – w odpowiednim zakresie – Kazimierza Jóskowiaka, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przeszłość*⁹, a także

¹ Poznań 2005, s. 104-113.

² Warszawa 2004, s. 24-47.

³ Warszawa 2012.

⁴ Ogłoszenie o badaniu zostało także zamieszczone w Serwisie Samorządowym Polskiej Agencji Prasowej; łącznie spłynęło 326 pełnych odpowiedzi, w tym 155 z gmin wiejskich, 49 z powiatów, 109 z miast i 13 z województw, a ponadto 94 ankiety zostały uzupełnione częściowo.

⁵ Wrocław 2012.

⁶ Warszawa 2005.

⁷ Kraków 2006.

⁸ Warszawa 2007.

⁹ Katowice 2008.

pracę zbiorową *Regiony*, pod red. Zdzisława Brodeckiego¹⁰ i krótkie opracowanie Cezarego Mika, *Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*¹¹ oraz cały szereg innych prac (komentarze, artykuły, pozostałe). Znaczenie i aktualność tematyki monografii zdaje się potwierdzać zapowiedź XIV Dorocznej Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej pod tytułem „Internacjonalizacja administracji publicznej”, zaplanowanej we Lwowie, 9-12 czerwca 2013 roku, która zdaje się potwierdzać aktualność tytułowej (również w tej monografii) problematyki.

Autor pragnie podziękować wielu osobom, bez których pomocy i wsparcia niniejsza monografia nie powstałaby. W szczególności chciałbym podziękować za życzliwe dyskusje Profesorowi Leonardowi Etelowi, Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu i Profesorowi Cezaremu Mikowi. Ponadto, Poseł RP Damian Raczkowski wystąpił z interpelacjami i zapytaniami pozwalającymi uzupełnić braki we wstępnych wynikach badań empirycznych skierowanych do organów państwa, za co serdecznie dziękuję. Dużym wsparciem były dla mnie: wszechstronna pomoc organizacyjna ze strony moich najbliższych Współpracowników oraz życzliwa postawa Władz Uczelni, za co winien jestem gorące podziękowania. Przygotowanie narzędzi socjologicznych nie powiodłoby się bez wsparcia socjologicznego i weryfikacji wśród pracowników Referatu Współpracy Zagranicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Dystrybucja ankiet została wsparta rekomendacjami Przewodniczącego Sejmiku Województwa Podlaskiego – Bogdana Dyjuka oraz Członka Zarządu Województwa Podlaskiego – Cezarego Cieślukowskiego. Rzetelne ich wypełnienie jest z kolei zasługą wielu urzędników samorządowych i osób zaangażowanych w różne aspekty międzynarodowej współpracy województw. Osób i grup osób, którym winien jestem wdzięczność, jest oczywiście więcej. Wszystkim serdecznie dziękuję.

Rozprawę napisano uwzględniając stan prawny obowiązujący 31 marca 2012 roku.

¹⁰ Warszawa 2005.

¹¹ „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.

1

Województwo w stosunkach międzynarodowych

Po ostatniej reformie ustrojowej ustanowiono województwo samorządowe, a jego ekspansja w stosunkach międzynarodowych zaczęła wymagać standaryzacji. Nie chodzi tu o nierozumienie pojęcia „województwo” czy „województwo samorządowe”, ale o bardziej zrozumiałą i powszechnie stosowany termin „region”. Regiony od pewnego czasu coraz aktywniej są obecne w stosunkach międzynarodowych. Powstaje pytanie: czy polskie województwo jest regionem, czy chodzi tu tylko o formułę desygnatu?

1.1

Polskie województwo samorządowe. Ogólna charakterystyka

W historii Polski podziały terytorialne stanowią trwały element. Wiąże się to nieodłącznie z sinusoidalną relacją centralizacji i decentralizacji państwa polskiego. Jego terytorialne części składowe początkowo przyjmowały postać księstw lub ziem. Pierwsze województwa powstawały na przełomie XIV i XV wieku. Pierwotnie były to samodzielne zgromadzenia wojskowe na określonych terenach Polski, którymi zarządzali wyznaczani przez władcę wojewodowie (od: wodzić woje – w zastępstwie panującego władcy)¹². Przez więcej niż 200 lat funkcjonował podział na ponad

¹² Wojewodowie pojawili się już na dworach pierwszych Piastów, jako najważniejsi urzędnicy państwa, sprawujący funkcję zarządcy dworu władcy, mający kompetencje ścigania przestępców i współdziałania w wymierzaniu sprawiedliwości. Genezy ich uprawnień można upatrywać w rozwiązaniach państwa Franków, zmodyfikowanych pod wpływem rozwiązań niemieckich. Z czasem (od XIII wieku) urząd wojewody przekształcono, wiążąc go z poszczególnymi księstwami lub ziemiami; wojewoda został przywódcą tamtejszego możnowładztwa. Przy jednoczeniu Polski po okresie rozbitcia dzielnicowego, wojewodowie pozostawali na czele swoich ziem, przekazując wszakże większość swych kompetencji powołanym na przełomie XIII i XIV wieku starostom i wchodząc (w połowie XIV wieku) w skład rady królewskiej. Por.: Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983.

30 województw. Po zaborach ziemie polskie znalazły się w trzech różnych systemach podziału terytorialnego, a Królestwo Polskie podzielono początkowo na 8 województw, z czasem zastępując ten podział rosyjskim podziałem na gubernie. W odrodzonym państwie polskim funkcjonowało 16 województw (w tym województwo śląskie, posiadające autonomię i jedno miasto wydzielone). W okresie powojennym liczba województw stopniowo zwiększała się – od 10, poprzez 11, 14 i 17 (oraz 2, a następnie 5 miast wydzielonych), aż po 49; 1 stycznia 1999 roku weszła w życie reforma administracyjna ustanawiająca (podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej) 16 nowych województw, które miały przyjąć efektywną finansowo i kompetencyjnie rolę regionów po akcesji Polski do Unii Europejskiej¹³. Nie obyło się przy tym bez sporów i alternatywnych scenariuszy, które pojawiają się do dzisiaj. W obecnej postaci województwa funkcjonują od niedawna i – można powiedzieć – kształtują swą podmiotowość na bieżąco. Określa się je obecnie (jak zaznaczono we wstępie) jako województwa samorządowe.

Ustawa o samorządzie województwa w art.1 przedstawia województwo jako tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców województwa regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium¹⁴. Nawiązuje tym stwierdzeniem wprost do art. 16 Konstytucji RP, w którym wskazano, iż ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a tym samym ustanawia i potwierdza tę zasadę na szczeblu województwa samorządowego¹⁵. Regionalna wspólnota samorządowa jest podmiotem zbiorowym – korporacyjnym. Istniejąc z mocy prawa, nie wymaga czynności ją inicjujących. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie 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 pozostawiania w istniejących strukturach terytorialno-politycznych, jeśli tylko godzą się na nią, bo respektują wykształcone, zwykle w dłuższym okresie, więzi łączące mieszkańców¹⁶. Ustawa o samorządzie województwa – poza odesłaniem w art. 5 i art. 10a – nie wprowadza szczególnego statusu przynależności do regionalnej wspólnoty samo-

¹³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁴ Nie przywrócono – mimo starań w tym względzie – statusu autonomicznego województwu śląskiemu. Szerzej na ten temat: A. Sylwestrzak, *Czy samorząd terytorialny jest odrębną władzą?*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, nr 11, s. 23-24 oraz w podrozdziale 7.2.

¹⁵ W innych ustawach pojęciem tym może być przypisane odmienne znaczenie (np.: województwo jako część obszaru kraju albo jednostka posiadająca osobowość prawną).

¹⁶ Uzasadnienie wyroku TK z 26.2.2003 r., K 30/02, baza elektroniczna Legalis.

rządowej, a tym samym nie daje mieszkańcom podstaw do osobistej kontroli działania organów samorządu województwa oraz nie stanowi samodzielnego interesu do zaskarżeń aktów prawa miejscowego uchwalonych przez sejmik województwa, do którego przynależą mieszkańiec (art. 90 ustawy)¹⁷.

Wskazana definicja legalna utożsamia regionalną wspólnotę samorządową z odpowiednim terytorium. W ten sposób uformował się paradygmat podejścia do województw (i pozostałych szczebli samorządu). W przeciwieństwie do samorządów zawodowych czy gospodarczych – kardynalną ich właściwością jest terytorium, rozumiane jako oznaczony obszar geograficzny wchodzący w skład Rzeczypospolitej Polskiej, zapewniający decentralizację władzy oraz zdolność do wykonywania ich zadań (art. 15 Konstytucji RP), a także możliwość zachowania więzi historycznych, społecznych i gospodarczych między mieszkańcami oraz świadomości wspólnoty. W rezultacie terytorium na gruncie ustawy o samorządzie województwa przybiera postać pojęcia publicznoprawnego będącego elementem określającym, przynależność mieszkańców, a zarazem jednostki wyznaczającej obszar oddziaływania zadań publicznych realizowanych przez nią. Ustawa nie zawiera definicji legalnej pojęcia „mieszkańcy województwa”, ani nie przyznaje tym osobom szczególnego statusu ustrojowego (poza prawem podejmowania rozstrzygnięć oraz prawem do konsultacji)¹⁸. Z drugiej strony, konstytucyjna zasada samorządności terytorialnej gwarantuje obywatelom udziału w sprawowaniu władzy przez konstrukcję ustroju władzy lokalnej, dzięki której mogą oni faktycznie decydować o sprawach lokalnych lub mieć na nie wpływ¹⁹. Andrzej Szewc do regionalnej wspólnoty samorządowej zalicza wyłącznie osoby fizyczne, pozostawiając poza wspólnotą jednostki organizacyjne, nawet jeśli mają osobowość prawną. Jako kryterium stosuje miejsce zamieszkania (w rozumieniu kodeksu cywilnego <KC>), które osoba posiada w danej chwili tylko jedno (art. 25-28 KC)²⁰. Inna koncepcja kryterium zaliczenia do grona „mieszkańców województwa” wiąże się z weryfikacją osób mogących podejmować rozstrzygnięcia w drodze powszechnego głosowania jako mieszkańcy województwa oraz udziału w referendum. Koncepcja ta wydaje się chybiona, ponieważ można sobie wyobrazić sytuację, gdy mieszkańcem regionalnej wspólnoty samorządowej będzie również osoba pozbawiona praw publicznych obejmujących czynne i bierne prawa wyborcze do organu władzy publicznej oraz prawo do pełnienia funkcji w organach i instytucjach samorządu terytorialnego (art. 40 § 1

¹⁷ Por.: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012.

¹⁸ Por.: P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.

¹⁹ M. Granat, *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 158.

²⁰ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.

kodeksu karnego <KK>). Ponadto, trudno z grona „mieszkańców województwa” wykluczyć osoby niepełnoletnie. Rację ma Jan Boć, twierdząc, że mamy tu do czynienia z fikcją prawną, a w istocie obciążenie określonym obowiązkiem wszystkich obywateli nie jest jednocześnie obciążeniem wspólnoty samorządowej, ponieważ wszyscy mieszkańcy nie muszą mieć jednego wspólnego interesu, a w całym porządku prawnym, poza mylną regulacją art. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, nie ma ani jednego przepisu, który wspólnocie samorządowej coś przyznawałby lub czynił ją obciążała²¹.

Adam Doliwa podkreśla, że jednostki samorządowe są samodzielnymi podmiotami administracji, strukturami publicznymi samorządowymi, cechującymi się odrębnością własnych praw i obowiązków oraz określonym zakresem swobody funkcjonowania. W dzisiejszym stanie prawnym i ustrojowym oraz stanie teoretycznych poglądów na istotę samorządu terytorialnego, regulację konstytucyjną w zakresie upodmiotowienia wspólnot samorządowych, w tym przez przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, rozumieć należy jako gwarancję samorządności (a nie tylko jako akt kreowania jednostek lokalnej administracji)²². Dzięki niej wykonuje on (samorząd terytorialny) zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność²³, także w relacjach z naczelnymi organami państwowymi oraz organami administracji rządowej²⁴. W świetle art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa województwo ma osobowość prawną²⁵.

Województwo samorządowe jest wspólnotą o charakterze regionalnym. Pojęciem jednostki samorządu regionalnego posługuje się Konstytucja RP (art. 164 ust. 2)²⁶. Charakter regionalny podkreśla przede wszystkim zakres zadań wspólnych dla osób tworzących tego rodzaju wspólnotę. Utworzenie regionów i powierzenie im części zadań publicznych powinno być rozpatrywane w ujęciu efektywności i racjonalno-

²¹ Patrz: *Powiat*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 22-23. Por.: *Ustawa o samorządzie*, op. cit.

²² Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 125. Por.: A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny: *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego*, pod red. M. Perkowskiego, s. 211-212.

²³ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru*, Lublin 2008, s. 57.

²⁴ Patrz: uzasadnienie do wyroku TK z 29.10.2009 r. (K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139). Por.: A. Doliwa, op. cit., s. 212.

²⁵ A. Doliwa, op. cit., s. 212.

²⁶ J. Szymański twierdzi, że istnienie regionalnego szczebla zasadniczego podziału terytorialnego kraju jest obligatoryjne w świetle art. 164 ust. 2 Konstytucji. Idem, *Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami*, Suwałki 2002, s. 25 (maszynopis udostępniony przez autora, w związku z brakiem egzemplarzy drukowanych).

ści w realizacji tychże zadań, których wykonywanie na niższym poziomie byłoby z tych powodów niezasadne. Istotnym wyróżnikiem tych zadań jest współpraca zagraniczna, w szczególności z innymi jednostkami samorządu terytorialnego odpowiadającymi polskim województwom, które można określić jako regiony²⁷. Czy polskie województwa, wchodząc w interakcje z regionami, same stały się regionami w pełnym tego słowa znaczeniu?

1.2 Województwo a region

U podstaw reformy samorządowej powołującej województwa samorządowe było m.in. założenie, by uczynić zeń regiony w ich europejskim pojęciu. Inną kwestią pozostaje, że zwrot prezydenta Lecha Wałęsy „nie chcem, ale muszem” zdominował w owym czasie również reformy administracyjne, więc zanim odpowie się na pytanie: czy współczesne polskie województwo jest europejskim regionem – należałoby ustalić, czym jest region.

„Państwo” i „region” są w ocenie Krzysztofa Tomaszewskiego pojęciami komplementarnymi. Przez pryzmat tych dwóch pojęć człowiek określa swoje miejsce w świecie, wskazuje swoją przynależność do określonego terytorium. Wyznaczają one również przestrzeń egzystencjalną dla człowieka-obywatela, w której realizuje on swoje społeczne, polityczne i ekonomiczne role²⁸. Bogdan Dolnicki wskazuje, że występujące dotychczas w doktrynie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść tezy, iż istnieje obiektywnie „interes lokalny” samorządu terytorialnego. Choć w aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego, to jednak interes lokalny częstokroć różni się od

²⁷ B. Banaszak określa region, jako zazwyczaj najwyższą jednostkę terytorialnego podziału państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest z punktu widzenia społeczności regionu samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności danego obszaru. Idem, *Konstytucja RP. Komentarz*, komentarz do rozdziału VII *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009. Por.: *Ustawa o samorządzie*, op. cit. Por.: S. Wrzosek, *System: Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 123-152.

²⁸ K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 12.

interesu ogólnopństwowego. Nie może to bynajmniej oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny²⁹.

Magdalena Słok sugeruje, że w języku potocznym słowem „region” określa się pewien duży fragment przestrzeni – lądu, 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 administracyjny³⁰. Oczywiście granice regionów mają nieco inny wymiar, cechy i logikę w porównaniu z granicami państwowymi, ponieważ na ogół nie były one przedmiotem walki czy wojny, w odróżnieniu od granic państwowych, które często stanowiły przedmiot niezgody między sąsiadującymi ze sobą narodami. Regiony są naturalnymi tworamizakorzenionymi w tradycji i historii³¹. Termin ten pochodzi od łacińskiego słowa *regio* oznaczającego ‘okolicę, obszar, teren’. Odwołuje się również do łacińskiego czasownika *regere* znaczącego ‘rządzić, kierować, administrować’³². Wielu autorów podaje jako specyficzne cechy tego pojęcia przede wszystkim jego płynność, wieloznaczność i wielowymiarowość. Jednocześnie wspólną cechą wszystkich stosowanych w różnych dziedzinach definicji jest to, że pojęcie regionu odnosi się zawsze do fragmentu przestrzeni³³. W analizie regionu nie sposób więc pominąć kwestii jego przeciętnej wielkości – zwłaszcza, że pod tym względem Europa jest wyjątkowo zróżnicowana. Niektóre regiony zbliżone są wielkością do mniejszych państw (Andaluzja – 87,2 tys. km² z 7,1 mln mieszkańców, Bawaria – 75 tys. km² z 11 mln mieszkańców), istnieją regiony średnie (Region Limousin – 16 tys. km² z 0,7 mln mieszkańców, Schleswig-Holstein – 15,7 tys. km² z 2,6 mln mieszkańców) oraz regiony niewielkie (Południowy Tyrol – 7,4 tys. km² z 0,44 mln mieszkańców, Kraj Basków – 7,3 tys. km² z 2 mln mieszkańców)³⁴. Słusznie twierdzi K. Tomaszewski, że siły i potencjału regionu nie powinno się mierzyć wyłącznie jego wielkością fizyczną, preferując kryterium wewnętrznej spójności, obejmującej zarówno aspekt społeczny, ekonomiczny, jak i historyczny oraz

²⁹ B. Dolnicki, *Region samorządowy*, [w:] *Prawo międzynarodowe europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, pod red. B. Miłkołajczyk i J. Nowakowskiej-Małuseckiej, Katowice 2009, s. 168-170.

³⁰ 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*, pod red. M. Żylicza, Radom 2005, s. 25-27.

³¹ K. Tomaszewski, op. cit., s. 12 i 16.

³² Ibidem, s. 13.

³³ M. Słok, op. cit., s. 25-27.

³⁴ K. Włazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 40. Por.: K. Tomaszewski, op. cit., s. 16.

uczestniczenia w rządzeniu państwem w sposób adekwatny do przypisanej mu konstytucyjnie pozycji³⁵.

Pojęcie regionu było definiowane na wiele sposobów. W literaturze podnoszono, iż niewiele jest terminów tak nieprecyzyjnych, jak określenie „region”. Jest on bowiem używany zarówno w języku potocznym, jak i występuje (często w odmiennym znaczeniu) w technicznym słowniku ekonomistów, historyków, administratywistów, socjologów, etnografów, geografów oraz prawników³⁶. 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 do nauk społecznych, które zmierzają do opisanego „regionu” przez pryzmat zachodzących w nim zjawisk natury społecznej (więzi międzyludzkich, aktywności zawodowej mieszkańców, religijności, obyczajowości, dominującego typu mentalności)³⁷.

Najczęściej wśród cech wyróżniających region wskazuje się na wyodrębniony, stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych cechami naturalnymi i nabytymi. Wydzielenie obszaru leży u podstaw geograficznej koncepcji regionu. Zgodnie bowiem z tym podejściem, powierzchnię ziemi można podzielić na obszary o odmiennym charakterze. Tym samym region można uznać za jednostkę przestrzeni wyodrębnioną z większego obszaru za pomocą specyficznych kryteriów i jednolitą lub spójną w zakresie tych kryteriów³⁸. Inną sprawą są względy szczególne, które determinują swoiste wyjątki od zasady: regiony relikto-
towe (archiwalne), których specyfika wynika ze szczególnej przeszłości (np. Mazowsze, Andaluzja) albo regiony polityczne, które, podobnie jak regiony relikto-
we, cechuje szczególna przeszłość, lecz zachowały one swą polityczną odrębność w procesie kształtowania się nowoczesnych państw narodowych; w rezultacie funkcjonują nadal, jako jednostki mniej (w państwach regionalnych) lub bardziej (w państwach federalnych) autonomiczne. W państwach, w których są wykształcone historycznie, co często koresponduje z odrębnością językową i narodowościową, regiony stanowią istotny czynnik organizacji kraju. Mając to na względzie, Bogdan Dolnicki wyróżnia różnorodne podejścia do definicji regionu, wskutek których

³⁵ K. Tomaszewski, op. cit., s. 16.

³⁶ B. Dolnicki, op. cit., 168-170.

³⁷ K. Tomaszewski, op. cit., s. 14. Por.: T. Parteka, *Regiony i system terytorialny*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005, s. 63-66.

³⁸ B. Dolnicki, op. cit., s. 168-170. Por.: W. Żelazny, *Region w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1, s. 65; T. Parteka, op. cit., s. 63 i n.; Z. Chojnicki, T. Czyż: *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2.

identyfikuje się region o znaczeniu statystycznym, regiony reliktowe (archiwalne, np. Mazowsze, Andaluzja), regiony polityczne, regiony socjologiczne i regiony etniczne³⁹. Zdaniem J. Lemańskiej, elementy składające się na definicję regionów reliktowych, socjologicznych czy historycznych nie mają charakteru konstytutywnego, choć niewątpliwie występowanie takich czynników, jak: względy historyczne, wspólna kultura czy język, w sposób znaczący wzmacniają tożsamość regionalną i w efekcie przyczyniają się do zwiększenia legitymacji społecznej regionu⁴⁰.

Regiony socjologiczne wyodrębnia się ze względu na poczucie tożsamości narodowej mieszkańców, na którą składają się: poczucie więzi z własną grupą oraz większy lub mniejszy dystans do innych grup. Definicja socjologiczna kładzie nacisk na tożsamość kulturową, która leży u podstaw funkcjonowania regionu i społeczności lokalnej, a także ma poczucie tożsamości terytorialnej mieszkańców (tak wykształcone, że jest ono zakorzenione i codziennie doświadczane) oraz wspólnotowy charakter zbiorowości i zaawansowanie procesów integracji kulturowej i społecznej⁴¹. Region etniczny, aczkolwiek związany w pewnym stopniu z regionem w ujęciu socjologicznym, ma swą specyfikę pojęciową. Czynnikiem konstruktywnym w tym przypadku są odrębności etniczne, językowe lub kulturowe. Przybiera on bowiem różne formy w zależności od sposobu zdefiniowania „eticzności” jako zjawiska kulturowego, lingwistycznego lub psychospołecznego⁴². W aspekcie kulturowym i historycznym region jest to obszar możliwie jednorodny, odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami nabytymi lub związanymi z grupą ludzi zamieszkujących ten obszar (region etnograficzny). Jednorodność ta musi być na tyle wyraźna, aby można było wytyczyć granicę regionu⁴³.

Krzysztof Tomaszewski zwraca uwagę, że istnieją regiony, które stanowią kategorię samą w sobie, ze względu na specyfikę swojego położenia geopolitycznego. Są to tzw. regiony przygraniczne, określane jako „jednostki terytorialne wykazujące podobieństwa historyczne i kulturalne oraz posiadające własną regionalną tożsamość, jak również własne polityczne i socjalne instytucje, a przez to również prawo do samookreślenia swoich potrzeb i interesów oraz starające się je politycznie artykułować i realizować w działaniu”⁴⁴.

³⁹ B. Dolnicki, op. cit., s. 168-170.

⁴⁰ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 20 i n. Por.: B. Dolnicki, op. cit., s. 168-170.

⁴¹ B. Dolnicki, op. cit., s. 168-170.

⁴² K. Tomaszewski, op. cit., s. 168-170.

⁴³ M. Słok, op. cit., s. 25-27.

⁴⁴ K. Tomaszewski, op. cit., s. 13.

Integralne ujęcie pojęcia regionu uwzględnia wszystkie jego cechy – ekonomiczne, geograficzne, historyczne i polityczne. Region oznacza wówczas przestrzeń wyodrębnioną historycznie, zamieszkałą przez ludność wykazującą różnice, wyodrębnioną z otoczenia także przez określone cechy geograficzno-przyrodnicze⁴⁵.

Mimo że obecnie w definicjach pojęcia regionu często łączy się cechy geograficzno-ekonomiczne z cechami ustrojowymi, charakterystyczne dla terminu „region” jest to, że w zależności od nauki, która posługuje się pojęciem regionu, stosuje się zupełnie inne kryteria wyodrębnienia regionu, które powodują, że zupełnie różne – pod względem cech i powierzchni – mogą być obszary, których dotyczą⁴⁶. Przykładem może tu być region o znaczeniu statystycznym – całkiem sztuczna konstrukcja stworzona w celu usystematyzowania rzeczywistości (usprawnienia zarządzania rozwojem regionalnym danego kraju, podziału terytorialnego kraju albo też podziału czysto ekonomicznego)⁴⁷. Nauki prawne pojęciem „region” określają jednostkę podziału administracyjnego najwyższego stopnia, wyodrębnioną przez ustawodawcę ze względu na cechy różniące ją od innych jednostek podziału administracyjnego tego samego stopnia. Ujęty w ten sposób region ma zwykle znaczną samodzielność, zbliżoną nawet do autonomii. Zakres jego kompetencji jest uzależniony od stopnia decentralizacji państwa⁴⁸. Przy czym, obecnie często region wykazuje spójność jedynie w zakresie kryterium, według którego został wyodrębniony. Jest to szczególnie istotne w przypadku regionu jako kategorii prawnej, ponieważ wówczas kluczowy staje się cel, dla którego region został wyodrębniony, oraz przyjęte w związku z tym kryterium⁴⁹.

Udaną próbę zdefiniowania regionu podjęła J. Lemańska, która wskazała, że region jest to wyodrębniona, najwyższa jednostka podziału terytorialnego państwa, której władze są niezależne od administracji rządowej, wyposażona 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, stanowiąca 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

⁴⁵ M. Słok, op. cit., s. 25-27.

⁴⁶ Ibidem, s. 20 i n. Por.: B. Dolnicki, op. cit., 168-170.

⁴⁷ B. Dolnicki, op. cit., 168-170.

⁴⁸ K. Tomaszewski, op. cit., s. 13.

⁴⁹ M. Słok, op. cit., s. 25-27.

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 przypadku władzy wykonawczej może ona pochodzić z wyborów pośrednich lub bezpośrednich⁵⁰.

Z uwagi na syntetyczny kształt warta rozpowszechniania jest teoretyczna koncepcja regionu kompleksowego, uwzględniająca wymiar gospodarczy, kulturowy, społeczny, przestrzenny oraz środowiskowy, którą Marcin Sakowicz opiera na następujących wyznacznikach:

- odrębności geograficznej i kulturowej;
- progu minimalnej wielkości ekonomicznej;
- minimalnej mocy decyzyjnej⁵¹.

Pojęcie regionu w prawie występuje w zasadzie w dwóch systemach – prawa międzynarodowego i w niektórych gałęziach prawa krajowego. Jak zauważa M. Słok, region w rozumieniu prawa międzynarodowego odwołuje się do regionu geograficznego oraz regionu naturalnego. Jednocześnie stanowi znacznie większy fragment przestrzeni, niż ma to miejsce w przypadku regionów administracyjnych czy też w prawie unijnym. W prawie międzynarodowym pojęcie regionu nie zostało sprecyzowane. Nie ma także ścisłego podziału świata na regiony. Pojęcie regionu w prawie międzynarodowym publicznym jest w zasadzie używane jedynie w odniesieniu do regionalnych umów i organizacji regionalnych, ale także do regionalnych zwyczajów czy doktryn. W pewnym sensie legitymizację porozumień regionalnych stanowił już Pakt Ligi Narodów, który w art. 21 wprost dopuszczał możliwość istnienia regionalnych porozumień i zwyczajów międzynarodowych. Obecnie do „porozumień regionalnych” odwołano się rozdziale VII Karty Narodów Zjednoczonych, ale również w nim nie sprecyzowano tego pojęcia.

Zdaniem niektórych autorów, regiony w prawie międzynarodowym wyodrębnia się według kryteriów: geograficznego (geopolitycznego), systemowego (system współzależności) oraz integracji i wspólnego interesu regionalnego. Kluczowe wydaje się jednak kryterium geograficzne oraz fakt, że w przypadku prawa międzyna-

⁵⁰ J. Lemańska, op. cit., s. 20. Por.: B. Dolnicki, op. cit., 168-170.

⁵¹ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią*, Warszawa 2007, s. 54-55.

rodowego podmiotem integracji regionalnej są państwa. W konsekwencji za region w prawie międzynarodowym może być uznany nawet cały kontynent – zauważa M. Słok⁵². Praktyka jednak woli skłaniać się ku węższemu ujęciu, zgodnie z którym region to nazwa jednostki podziału administracyjnego najwyższego stopnia, wyodrębnionej przez ustawodawcę ze względu na cechy różniące ją od innych jednostek podziału administracyjnego tego samego stopnia. Jest ona wyposażona w wybieralną (w wyborach) władzę i ma pewną samodzielność, której zakres zależy od typu państwa według deklaracji i specyfiki administracji. Taką koncepcję regionu wprowadziło Zgromadzenie Regionów Europy w Deklaracji dotyczącej regionalizmu w Europie, przyjętej 4 grudnia 1996 roku. Nie ma ona wprawdzie mocy prawa powszechnie obowiązującego, ale stanowi pewien krok na drodze do wypracowania ujednoczonej definicji regionu⁵³. Podobnie deklaratywną formułę zastosował wcześniej Parlament Europejski we Wspólnotowej Karcie Regionalizacji, zamieszczonej w aneksie do Rezolucji Parlamentu dotyczącej wspólnotowej polityki regionalnej i roli regionów z 18 listopada 1988 roku, nazywając regionem terytorium jednolite pod względem geograficznym albo zgrupowanie obszarów o jednolitej tradycji zamieszkałe przez społeczności posiadające pewne wspólne elementy. Społeczności dążą jednocześnie do zachowania tej specyfiki w celu osiągnięcia postępu społecznego, kulturalnego i ekonomicznego. Według Karty, wyznacznikiem regionu jest kryterium geograficzne lub poczucie wspólnoty wśród populacji zamieszkującej dany obszar⁵⁴. Ostatecznie, z punktu widzenia Unii Europejskiej, regionem jest jednostka NUTS 2⁵⁵. Zgodnie z przyjętymi w UE rozwiązaniami, jest to jednostka terytorialna o średniej powierzchni 13,5 tys. km² (zróżnicowanie waha się tu od 2586 km² w Luksemburgu do 51367 km² w Szwecji) i potencjale demograficznym około 2 mln mieszkańców (zróżnicowanie waha się tu od 416 tys. w Luksemburgu do 5 mln 263 tys. w Danii). Jednostki NUTS 2 istnieją w większości krajów członkowskich (Austrii, Francji, Hiszpanii, RFN, Włoszech, Holandii). Odpowiadają z reguły konkretnym regionom wyodrębnionym jako jednostki administracyjno-

⁵² M. Słok, op. cit., s. 25-27.

⁵³ Tekst Deklaracji dostępny: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/l10n/pl/DR_POLONAI5.pdf [31.03.2013]. Por.: K. Tomaszewski, op. cit., s. 48-49.

⁵⁴ Wspólnotowa Karta Regionalizacji, Dz. U. WE. z 19.12.1988 r., nr C 326, art. 1; K. Tomaszewski, op. cit., s. 48-49.

⁵⁵ Prawne podstawy obecnemu podziałowi NUTS nadało rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. Urz. UE, L 154/1 z 21.06.2003 r. Patrz: A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005, s. 24.

-samorządowe, stąd ich szczególne znaczenie dla unijnej polityki regionalnej. Kategoria ta nie obejmuje wprawdzie niemieckich landów (Länder), czy belgijskich regionów (régions), ale należą do niej: Katalonia, Lombardia, Walia, Sardynia, Szkocja, czyli *de facto* prawdziwe regiony o wyjątkowo silnym poczuciu tożsamości ich mieszkańców. W niektórych wypadkach (np. w Finlandii, Grecji, Irlandii) NUTS 2 nie mają własnych struktur administracyjnych lub samorządowych. Stanowią wówczas efekt statystycznego podziału dokonanego przez państwo jedynie na potrzeby repartycji unijnych środków finansowych. W znaczeniu formalnym pełnią więc rolę regionów. NUTS 2 jest podstawowym, choć nie jedynym, poziomem operacyjnym dla wspólnotowej polityki regionalnej. W ramach tej kategorii są subwencjonowane regionalne środki finansowe, co – zgodnie z priorytetami zawartymi w traktatach UE – powinno sprzyjać niwelowaniu różnic w poziomie życia mieszkańców Unii oraz umożliwiać osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej⁵⁶.

Drugie tradycyjne w prawie pojmowanie pojęcia „regionu” wiąże się ze stosunkami wewnątrzpaństwowymi⁵⁷. W prawie administracyjnym i konstytucyjnym region jest rozumiany jako jednostka administracyjna, posiadająca zazwyczaj stosunkowo dużą samodzielność w stosunku do władz centralnych. Niektórzy wręcz identyfikują pojęcie regionu z pojęciem władzy terytorialnej samorządu terytorialnego. Tak rozumiany termin „region” był ściśle związany z pojęciem regionalizacji, rozumianej jako ruch zmierzający do wzmocnienia roli samorządu regionalnego w państwach europejskich, zarówno unitarnych, jak i federalnych, wynikający z zasady subsydiarności i procesu budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Obecnie regiony stanowią w większości państw europejskich największą jednostkę podziału terytorialnego państwa. Przeciętna wielkość jednostki regionalnej to około 3 mln mieszkańców. Są to najczęściej jednostki wyodrębnione według kryterium racjonalistycznego, ale jednocześnie niejednokrotnie są to także jednostki historyczne, takie jak prowincje czy nawet dawne państwa (np. Włochy i Francja)⁵⁸. W państwach unitarnych wyróżnia się zazwyczaj 3 podstawowe typy regionów:

- regiony autonomiczne (występują m.in. w Hiszpanii), którym konstytucja zapewnia autonomię i względną samodzielność w zakresie stanowienia ustaw

⁵⁶ Szerzej: A. M. Gmyrek, *Nomenklatura statystyczna NUTS – działania dostosowawcze Polski, „Wspólnoty Europejskie” 2000*, nr 6. Por.: K. Tomaszewski, op. cit., s. 52.

⁵⁷ Typologię regionów wewnątrzpaństwowych przeprowadziła przekonywująco A. Gajda, op. cit., s. 25-26.

⁵⁸ Ibidem, s. 25-27.

w sprawach przekazanych parlamentom regionalnym; podstawą utworzenia takiego regionu jest tradycja historyczna, wspólnota etniczna i ekonomiczna;

- regiony samorządowe (występują m.in. we Francji od 1982 roku), mające podmiotowość w prawie publicznym; istota działania tego typu regionów polega na tym, że ich organy, pozostające pod kontrolą państwa z punktu widzenia legalności, przejmują zadania administracji państwowej; w odróżnieniu od regionów autonomicznych, regiony administracyjne z reguły nie są objęte regulacją konstytucyjną;
- regiony funkcjonalne (występowały m.in. we Francji do 1982 roku), będące podmiotami prawa publicznego, uprawnione do wykonywania ściśle określonych prawem zadań administracji publicznej; organy tych regionów powiązane są z działającymi na szczeblu regionu organami rządowymi, a zakres ich samodzielności jest stosunkowo ograniczony (określony w ustawie)⁵⁹.

Odrębną kategorią są regiony federalne, czyli jednostki wchodzące w skład państwa federalnego: w Niemczech – landy (16), w Austrii – landy czy kraje związkowe (9), w Szwajcarii – kantony (26), w USA – stany (50), w Kanadzie – prowincje (10), w Belgii – regiony (3). W państwie unitarnym suwerenność prawna przysługuje wyłącznie organom centralnym, a w państwie federalnym podzielona jest pomiędzy federację i jej członki. Z tego powodu 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. Charakterystyczną cechą omawianych regionów jest ich duża samodzielność, z której korzystają na mocy konstytucji federalnych⁶⁰. Ponadto, są wyposażone we własne parlamenty i rządy oraz dysponują szerokimi uprawnieniami – np.: landy niemieckie są upoważnione, za zgodą Rządu Federalnego, do dokonywania transferu praw zwierzchnich na rzecz instytucji transgranicznych w sąsiednich regionach (art. 24 ust. 1 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec), a landy austriackie – do zawierania umów z graniczącymi z Austrią państwami lub ich częściami składowymi (art. 16 ust. 1 Konstytucji Austrii)⁶¹.

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,

⁵⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 588 i n. Por.: J. Szymański, op. cit., s. 25.

⁶⁰ K. Właźlak, op. cit., s. 30.

⁶¹ J. Szymański, op. cit., s. 25.

w ramach której prowadzona jest uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka społeczna, gospodarcza i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne. Jest to definicja zbiorcza, wymagająca rozczłonkowania, bo choć obejmuje rozwiązania generalnie podobne, to różne z uwagi zarówno na rodowód, jak i stopień samodzielności w ramach organizacji państwa. Ponadto, Marek Elżanowski i Magdalena Maciołek wskazują na dwie cechy konieczne – posiadanie osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej, gwarantujących dużą niezależność od państwa. Traktują region jako ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) między państwem a innymi jednostkami organizacji terytorialnej, które powinny w całości zawierać się w jego granicach⁶². Krzysztof Tomaszewski za najbardziej trafne uznaje ujęcie regionu jako jednostki terytorialnej znajdującej się w przedziale między państwem scentralizowanym a gminą⁶³.

Magdalena Słok zwraca uwagę, że w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) została przyjęta prawna definicja pojęcia „region”. Podstawę opracowania nomenklatury jednostek NTS było rozporządzenie 1059/2003/WE. Wprowadzenie jednostek NTS do systemu polskiego stanowi bardzo rzadko spotykany ewenement, gdy implementuje się postanowienia rozporządzenia. Bardzo ogólne postanowienia rozporządzenia 1059/2003/WE, zwłaszcza w przypadku Polski, której jednostki terytorialne nie zostały uwzględnione w załączniku do rozporządzenia, pozostawiają jednak miejsce na doprecyzowanie jego postanowień na poziomie krajowym⁶⁴. Zgodnie z objaśnieniami wstępnymi z załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów, celem wprowadzenia nomenklatury jednostek jest zbieranie i udostępnianie danych statystycznych, które mają stanowić nie tylko podstawę rozwoju statystyki regionalnej w dziedzinach takich, jak rolnictwo czy ekonomia, ale także ogólnego charakteru regionu. Jednocześnie podstawowym celem funkcjonowania systemu jest kształtowanie polityki regionalnej oraz przygotowywania polityki rozwoju regionu na poziomie krajowym i wspólnotowym. Rozporządzenie Rady Ministrów wprowadziło podział na jednostki pogrupowane hierarchicznie na pięć poziomów. Poziom regionalny obejmuje swoim zasięgiem trzy poziomy: NTS I – regiony, NTS 2

⁶² M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawno-ustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 60. Por.: B. Dolnicki, op. cit., 168-170. *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 225-227. Por.: J. Szymański, op. cit., s. 25.

⁶³ K. Tomaszewski, op. cit., s. 48-49.

⁶⁴ M. Słok, op. cit., s. 33-34. Por.: B. Dolnicki, op. cit., s. 168-170.

– województwa oraz NTS 3 – podregiony.⁶⁵ Należy zauważyć, że terminem „region” zostały nazwane jednostki o obszarze większym niż województwo. Zgodnie z kryterium ludnościowym z rozporządzenia 1059/2003/WE, obszar Polski został podzielony na sześć regionów: centralny (województwa łódzkie i mazowieckie), południowy (województwa: małopolskie i śląskie), wschodni (podkarpackie, lubelskie, świętokrzyskie i podlaskie), północno-zachodni (wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie), południowo-zachodni (dolnośląskie i opolskie) oraz północny (kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie)⁶⁶. Czy zatem polskie województwo uczyniono regionem europejskim?

Celem ustalenia, czy polskie województwo jest regionem europejskim, należy wyodrębnić elementy/cechy, które musi spełniać dana jednostka samorządu terytorialnego, aby nosić to miano. Jak już wskazano uniwersalna koncepcja (odnosząca się do wszystkich typów regionów) określa region jako najwyższą jednostkę organizacji terytorium państwa (bezpośrednio poniżej rządu centralnego), bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne) o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności stanowiącą obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego (a jednocześnie różniący się od innych jednostek podziału administracyjnego tego samego stopnia). W ramach tak rozumianego regionu prowadzona jest, stosowna do potrzeb i uwzględniająca jego specyfikę, samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturowa (jej zakres zależy od typu państwa, w którym się one znajdują) przez powołane do tego, niezależne od państwa instytucje terytorialne (zgromadzenie regionalne jako organ stanowiący i kontrolny pochodzący z bezpośrednich wyborów oraz w organ regionalny o kompetencjach wykonawczych i administracyjnych, zarówno kolegialny, jak i monokratyczny – z tym jednak, że może on pochodzić z wyborów pośrednich lub bezpośrednich) dysponujące budżetem z własnymi źródłami oraz znacznym zakresem zadań i kompetencji. Ich niezależność wyraża się co najmniej posiadaniem osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej (warunek wyposażenia w osobowość prawną związany jest 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). Ponadto, region

⁶⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 2000 r. w sprawie Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. z 2000 r., nr 58, poz. 685, zostało uchylone rozporządzeniem Rady Ministrów z 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. z 2007 r., nr 214, poz. 1573.

⁶⁶ M. Słok, op. cit., s. 33-34.

stanowi ogniwo pośrednie pomiędzy państwem a innymi jednostkami organizacji terytorium państwa, niezależnie od ich liczby⁶⁷.

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 stanowiskiem⁶⁸. 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 kulturowym⁶⁹. 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 kategoryzacji⁷⁰. Mimo to można ustalić tu pewne ramy brzegowe⁷¹. Według Jerzego Hausnera, regionalizacja w Polsce rozumiana jest jako gospodarcze i administracyjne upodmiotowienie dużego województwa⁷². Z drugiej strony – słusznie zauważa Janusz Szymański, że zakres samodzielności przyznanej jednostkom samorządowym nie może prowadzić do federalizacji państwa, gdyż art. 3 Konstytucji wprowadza zasadę unitarności Rzeczypospolitej Polskiej⁷³. Na ogół przyjmuje się, że obecnie w Polsce województwa odpowiadają regionom i stanowią szczebel regionalny samorządu terytorialnego i podziału terytorialnego państwa. Jest to związane z ogólnym postulatem wysuwany w doktry-

⁶⁷ M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, op. cit., s. 60; J. Lemańska, op. cit., s. 20. Por.: B. Dolnicki, op. cit., s. 168-170; K. Właźlak, op. cit., s. 34; J. Szymański, op. cit., s. 25.

⁶⁸ Por.: A. Gajda, op. cit., s. 131-135.

⁶⁹ B. Jaworska-Dębska, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod 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. Cieslak, 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.

⁷⁰ K. Jóskowiak, op. cit., s. 11.

⁷¹ Por.: G. Calzedoni, *Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, nr 3.

⁷² J. Hausner, *Dwa modele rozwoju regionalnego Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 10, s. 6. Por.: K. Właźlak, op. cit., s. 27.

⁷³ J. Szymański, op. cit., s. 26.

nie podziału na szczebel lokalny i regionalny samorządu i podziału terytorialnego krajów. Dalsze doprecyzowanie pojęcia regionu zostało jednak wymuszone w prawie polskim w wyniku przyjęcia przez Polskę zasad unijnej polityki regionalnej⁷⁴.

Na gruncie polskiego systemu prawnego – twierdzi J. Szymański – za region należy uznać województwo, ponieważ, zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie województwa, oznacza ono zarówno „jednostkę samorządu terytorialnego – regionalną wspólnotę samorządową”, jak też „największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej”. Województwo ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Mieszkańcy województwa z mocy prawa tworzą regionalną wspólnotę samorządową oraz mogą podejmować rozstrzygnięcia dotyczące spraw wspólnoty „w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu województwa” (art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Polskie ustawodawstwo nie przewiduje procedury zmiany granic województwa z powodu zmiany szeroko rozumianych warunków geograficznych i społecznych. Granice i terytorium województwa określone są jednoznacznie w drodze ustawy. Tak opisany model województwa zbliżony jest do regionu funkcjonalnego, zdefiniowanego według kryteriów politycznych⁷⁵. Z kolei M. Słok stwierdza, że pojęcie regionu jest w polskim systemie prawnym po prostu utożsamiane z pojęciem województwa, a zatem pojęcie regionu, pojawiające się wielu aktach normatywnych, należałoby interpretować w ten sposób, że oznacza on obszar województwa⁷⁶.

Interesującą formułą jest określenie polskiego województwa mianem „regionu samorządowego”. Obecnie typowe regiony samorządowe istnieją we Francji (26) i właśnie w Polsce (16). Jeśli za istotę samorządu terytorialnego uznać pewną korporację wypełniającą zadania administracji publicznej, posiadającą osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, to o regionie samorządowym można powiedzieć, że jest on czymś więcej niż region administracyjny. Służy decentralizacji administracji publicznej, stanowiąc najwyższy (zazwyczaj trzeci) szczebel samorządu terytorialnego. Regiony samorządowe są tworzone przez władze centralne, realizują zadania przyjęte od administracji państwowej i w tym zakresie współpracują z rządem. Nie pełnią jednak funkcji agend rządowych w terenie, ale mają własne, pochodzące z wyborów organy: stanowiące (we Francji rada regionalna, w Polsce sejmik województwa) i wykonawcze (we Francji przewodniczący rady regionalnej, w Polsce zarząd województwa na czele z marszałkiem województwa)

⁷⁴ M. Słok, op. cit., s. 25-27.

⁷⁵ J. Szymański, op. cit., s. 25.

⁷⁶ M. Słok, op. cit., s. 32-33.

oraz własne, określone ustawowo zadania i kompetencje. Działania organów samorządu regionalnego kontrolowane są przez państwo z punktu widzenia legalności i wyjątkowo – celowości⁷⁷.

Można więc uznać polskie województwa samorządowe za regiony europejskie⁷⁸. 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 konstytucyjnych⁷⁹. Bolesław Woś twierdzi nawet, że polskie regiony wydają się być ułomnymi podmiotami (brak samodzielności, zaplecza; nie jest w pełni realizowana w Polsce Europejska Karta Samorządu Terytorialnego)⁸⁰. Wydaje się, że problemem, ale i szansą dlań jest aktywność międzynarodowa, która stanowi „chleb powszedni” regionów europejskich.

1.3

Międzynarodowa aktywność regionów

Postęp globalizacji z jednej strony ułatwia współpracę międzynarodową regionom europejskim, z drugiej – pośrednio zmusza je do umiędzynarodowienia bieżącej aktywności⁸¹. Jak zauważa K. Jóskowiak, międzynarodowa aktywność władz regionalnych i lokalnych jest jednym z ważnych przejawów zmian tradycyjnego modelu stosunków międzynarodowych, w którym to władza centralna miała monopol na działania zagraniczne. Dziś otoczenie zewnętrzne i stosunki wewnętrzne stały się tak skomplikowane, że mówi się nawet o regule zagęszczania się środowiska międzynarodowego, które pojawia się ze względu na wzrost potrzeb

⁷⁷ K. Właźlak, op. cit., s. 32-33.

⁷⁸ Por.: A. Gajda, op. cit., s.137-143.

⁷⁹ J. Olbrycht, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS, Warszawa 2005, [www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/.../npr0713_status_regionow.doc], s. 12. Por.: Idem, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, [w:] *Perspektywy rozwoju lokalnego i regionalnego w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej. Programowanie – Zarządzanie – Zmiany Społeczno-Ekonomiczne*, pod red. A. Barcika, R. Barcika, Bielsko-Biała – Ustroń 2004, s. 11-27.

⁸⁰ B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 19.

⁸¹ Por.: J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2012.

i możliwości wielu podmiotów uczestniczących w życiu międzynarodowym. Procesy i zjawiska integracyjne, z którymi mamy obecnie do czynienia, są – co należy bardzo mocno podkreślić – zupełnie nowe w historii stosunków międzynarodowych⁸². W efekcie na scenie międzynarodowej państwa nie są już jedynymi i wszechwładnymi aktorami, a – jak twierdzi M. Sapała – brak jest nawet jakiegokolwiek centralnego ośrodka władzy zwierzchniej. Stosunki międzynarodowe są wyraźnie zdecentralizowane i charakteryzują się poliarchią. System międzynarodowy jest zatem określany jako system wielu aktorów, w którym władze centralne nie są już jedynymi aktorami, a władze regionalne i lokalne są hybrydami posiadającymi właściwości zarówno władz centralnych, jak i niższych szczebli. W tym sensie tradycyjny podział zadań i kompetencji stosowany w analizach stosunków międzynarodowych przenika to, co wewnątrzpaństwowe i zagraniczne. Magdalena Sapała wysnuwa daleko idący wniosek, że region jest aktorem, aktywnym i podmiotowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych (ang. *international actress, region as an international actor*), a w Unii Europejskiej regiony wręcz zaczęły przejmować od władz centralnych część kompetencji do reprezentowania państwa w UE. W konsekwencji Europa została przez regiony bardziej udomowiona, niż one zostały umiędzynarodowione⁸³.

Pojęcie globalizacji zostało skutecznie spopularyzowane – pozytywnie, neutralnie i negatywnie⁸⁴. Niezależnie od stosunku do niego, rzadko są podejmowane próby poznania istoty zjawiska. Bardzo chwytliwe hasło bywa interpretowane twórczo, służąc różnym wywodom i koncepcjom. Co jest tego przyczyną? Czy w ogóle można globalizację zdefiniować? Próby są oczywiście podejmowane⁸⁵. Zdarzają się ujęcia zaskakująco proste. Definicję globalizacji jako procesu powstawania zliberalizowanego i zintegrowanego światowego systemu gospodarczego podaje Grzegorz Kołodko⁸⁶. Z kolei Andrzej Bator twierdzi, że globalizację należy traktować jako pewien fakt społeczny i kulturowy, nadzwyczaj silnie oddziałujący na masową

⁸² K. Jóskowiak, op. cit., s. 9. Por.: I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, pod red. E. Halizaka, R. Kuźniara, Warszawa 2000, s. 97.

⁸³ M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 11-12; J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 217-229.

⁸⁴ Wyjaśnienie globalizacji podano z opracowania: M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 253-255.

⁸⁵ Por.: J. J. Łukaszuk, *Subjekty prawa międzynarodowych dogovorow*, „Gosudarstwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 52.

⁸⁶ G. W. Kołodko, *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, Toruń 2001, s. 33.

wyobraźnię⁸⁷. Czasem próby stworzenia definicji prowadzą do skrajnych wniosków. Przykładowo, Jacek Klich napisał, że w pewnym sensie globalizacja zastąpiła „Zimną Wojnę” w roli płaszczyzny, na której odbywa się debata na temat wartości, na których opierać się powinny społeczeństwa, narody i międzynarodowe organizacje⁸⁸. Ostrożniej pisał Wojciech Góralczyk, że można [co najwyżej – przyp. M. P.] zaryzykować twierdzenie, że związany z postępem technicznym wpływ gospodarczy wysoko rozwiniętych państw zaczyna przejmować funkcje dotychczasowej dominacji, opartej na sile militarnej⁸⁹. Wskazane definicje cechuje negatywny wydźwięk.

Globalizacja jest pojęciem, za pomocą którego próbuje się opisać i wyjaśnić świat w ostatnich latach XX wieku – twierdzi Roman Kuźniar. Mimo całej swej nieostrości, choć może właśnie dlatego, pojęcie „globalizacja” podbiło język politologii, stosunków międzynarodowych, analiz, komentarzy oraz retoryki politycznej przywódców państw⁹⁰. Autor przywołuje najbardziej zwięzłe określenie globalizacji jako połączenie postępu technologicznego, internacjonalizacji (globalnej skali działania podmiotów gospodarczych) i liberalizacji gospodarek (deregulacji)⁹¹ lub „kurczenie się czasu, przestrzeni oraz zanikanie granic”⁹². Globalizacja przyczynia się do otwarcia forów międzynarodowych dla podmiotów dotąd zamkniętych na poziomie krajowym (osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa). Stopniowo kształtuje się też byt zbiorowy, określanymi jako społeczność międzynarodowo-

⁸⁷ A. Bator, *Globalizacja jako perspektywa postrzegania prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, pod red. J. Helios, Wrocław 2003, s. 19; G. Ziewiec, *Nowy niewspaniały świat. Globalizacja i demokracja liberalna z perspektywy Zygmunta Baumana*, „Studia Socjologiczne” 2009, nr 3 (194).

⁸⁸ *Globalizacja*, pod red. J. Klicha, Kraków 2001, s. 7. Por.: P. Uhma, *W stronę zarządzania ryzykiem globalnym na przełomie wieków – zagadnienia z teorii prawa międzynarodowego publicznego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”. Rocznik redagowany w Katedrze Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 157.

⁸⁹ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, s. 121. Por.: P. Bogacki, *Zagadnienie podmiotowości prawnej w stosunkach międzynarodowych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1997, t. 7, s. 216.

⁹⁰ R. Kuźniar, op. cit., s. 5.

⁹¹ Tą definicją posługuje się WTO.

⁹² Ibidem, s. 6. Autor zwraca uwagę, że są to, według raportu UNDP (*Human Development Report 1999*, s. 29-31), trzy sposoby, poprzez które globalizacja wpływa na życie międzynarodowe: na stosunki między państwami oraz na stosunki między ludźmi. W raporcie dodano, że te zjawiska dotyczą nie wszystkich ludzi, a w globalnej wiosce, która będzie ich rezultatem, „nie każdy będzie obywatelem”. Por.: R. O. Koehane, J. S. Nye Jr, *Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)*, „Foreign Policy”, Spring 2000; S. Talbot, *Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective*, „Foreign Policy” Autumn 1997.

wa⁹³. Słusznie zauważa Włodzimierz Anioł, że występuje tendencja do instytucjonalizacji współpracy na szczeblu globalnym, a stale wzrastająca przepuszczalność granic i coraz ściślejsze współzależności globalne powodują, że swoboda państw w kształtowaniu stosunków ekonomicznych, politycznych, kulturalnych i społecznych zmniejsza się na płaszczyźnie zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej⁹⁴.

Zjawisko globalizacji – choć *ex definitione* dotyczy całego świata i jego ludności – w rzeczywistości następuje w sposób nierówny. Wyraźnie widać, że w jednych regionach Ziemi rozwija się doskonale, a w innych opiera się jedynie na swoich ikonach w rodzaju McDonalds czy Microsoft. Przed fragmentacją, zwłaszcza w sferze cywilizacyjnej, jako niechcianym efektem globalizacji, przestrzegał R. Kuźniar, stwierdzając, że w jej obliczu społeczności ludzkie będą poszukiwać swego bezpieczeństwa i tożsamości m.in. w odniesieniach regionalnych⁹⁵. Wskutek takich nierówności pogłębia się nieuchronne zróżnicowanie regionalne. Jeśli do tego dojdą zbliżone: tradycja, kultura, historia, podejście do prawa – szybko pojawia się też tożsamość regionalna, a proces zaczyna się żyć własnym życiem i zwykle się nasila. Regionalizację obserwuje się – chyba najwyraźniej – w Europie, gdzie funkcjonuje Unia Europejska, obejmująca 27 państw (od 1 lipca 2013 roku 28 państw wskutek akcesji Chorwacji), spośród których część angażuje się w „wewnątrzunijne” formy regionalizacji (np. Benelux, Rada Nordycka). Regionalizacja to także Wspólnota Państw Niepodległych (tyle że ukształtowana przez inne czynniki niż regionalizacje zachodnioeuropejskie), czy też Mercosour. Generalnie daje się zauważyć swoista progresja tendencji do instytucjonalizacji współpracy na szczeblu regionalnym lub globalnym⁹⁶.

W procesie instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych zasadniczą rolę odgrywają narastające współzależności, będące zasadniczym czynnikiem zmieniającym treść i charakter tych relacji. Zgodnie z prawem współzależności międzynarodowych dochodzi do stałego oddziaływania podmiotów stosunków międzynarodowych, a tym samym zmiany ich pozycji w zachodzących relacjach wewnętrznych

⁹³ Por.: A. v. Bogdandy, *Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law*, „European Journal of International Law” 2004, t. 15, nr 5, s. 885 i n.

⁹⁴ W. Anioł, *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 11. Por.: J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004, s. 23.

⁹⁵ R. Kuźniar, op. cit., s. 7.

⁹⁶ W. Anioł, op. cit., s. 11. Na temat instytucjonalizacji współczesnych stosunków międzynarodowych szerzej w: M. Perkowski, *Podmiotowość prawa ...*, s. 256-260. Por.: J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, op. cit.

i zewnętrznych z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych⁹⁷. Instytucjonalizacja „namnaża” wiele bytów w stosunkach międzynarodowych. W szczególności do organizacji międzynarodowych czy ponadnarodowych coraz częściej dołączają instytucje międzynarodowe *ad hoc* i stałe (np. międzynarodowe sądy karne, w obu postaciach). Tworzone są mechanizmy międzynarodowej aktywności organizacji pozarządowych. Powstają formy współdziałania państw i korporacji międzynarodowych. Wreszcie, coraz więcej aspektów instytucjonalnych przemawia za podmiotowością społeczności międzynarodowej. Proces ten będzie się zapewne pogłębiał. Wzmacnianie uniwersalnej instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej ponad podziałami jest najbardziej racjonalną drogą pokonania podstawowej sprzeczności współczesnego świata, czyli pogłębiającego się podziału na kraje biedne i bogate⁹⁸.

Tradycyjna współpraca międzypaństwowa, typowa dla wcześniejszych okresów historycznych, uzupełniana jest nową siecią powiązań między społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi w formie współpracy transgranicznej, partnerstwa gmin i miast oraz międzynarodowej współpracy regionów⁹⁹.

Aktywność międzynarodowa regionów europejskich zależy głównie od systemu konstytucyjnego państwa ich przynależności¹⁰⁰. Największa jest w krajach federalnych, których poszczególne części zachowują pewne znamiona suwerenności. Państwami federalnymi są np.: Austria, Niemcy i Belgia. Z konstytucji państw federalnych wynika, że ich regiony uczestniczą w kształtowaniu stosunków zewnętrznych, a zwłaszcza mają prawo do zawierania umów międzynarodowych z innymi państwami oraz z ich jednostkami składowymi w zakresie niewykraczającym poza przyznane im przez prawo kompetencje. Jednocześnie władza centralna zachowuje prawo do kontrolowania zawieranych w ten sposób umów. W Austrii przed modyfikacją konstytucji w 1988 roku prawo do zawierania umów przysługiwało tylko rządowi federalnemu. Zmiana konstytucji stworzyła możliwość zawierania przez landy umów z innymi państwami oraz ich regionami w obszarze ich wyłącznych kompetencji oraz przy założeniu, że umowa będzie dotyczyła współpracy transgranicznej. Przywilej ten został jednak obwarowany pewnymi ograniczeniami. Rozpoczęcie negocjacji przez land z innym partnerem musi być poprzedzone uzyskaniem na to zgody władz centralnych w Wiedniu, które mają również prawo zatwierdzenia

⁹⁷ J. Gryz, op. cit., s. 24-25. Por.: J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 211-212.

⁹⁸ J. Kukułka, op. cit., s. 215 i n.

⁹⁹ K. Jóskowiak, op. cit., s. 9. Por.: *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, pod red. B. Kości-
ka, M. Sławińskiej, Lublin 2010.

¹⁰⁰ Patrz: T. Parteka, op. cit., s. 66-67; A. Gajda, op. cit., s. 28-30.

nia traktatu zawartego przez land. W 1987 roku to właśnie landy zainicjowały starania Austrii o członkostwo w EWG, a następnie (obok landów niemieckich i regionów belgijskich) uczestniczyły w kształtowaniu polityki UE. Konstytucja austriacka przewiduje ponadto wyrażenie zgody przez Radę Federalną na zawarcie umowy międzynarodowej, która ma być podpisana przez rząd centralny. Dotyczy to umów, których wejście w życie będzie miało konsekwencje prawne dla austriackich regionów (w szczególności dotyczy to aktów, które odnoszą się do wyłącznych sfer działalności landów). Z kolei niemieckie prawo konstytucyjne przewiduje, że tylko władze federalne są uprawnione do zawierania umów międzynarodowych. Jednak przez derogację tej zasady oraz przy założeniu, że rząd federalny w Berlinie wyrazi na to zgodę, dopuszczalne jest zawieranie przez landy niemieckie umów o charakterze międzynarodowym zarówno z innymi państwami, jak i z ich analogicznymi jednostkami terytorialnymi. Kompetencje te są w pewnym aspekcie jeszcze szersze niż w wypadku landów austriackich. Niemieckie władze landu nie są bowiem ograniczone do współpracy transregionalnej. Oznacza to, że umowa może być zawarta nie tylko z krajem sąsiadującym z Niemcami, ale również z państwem, które nie ma wspólnej z Niemcami granicy. Daje to landom duże możliwości kreowania inicjatyw w zakresie współpracy międzynarodowej i doboru partnerów. Ponadto niemieckie landy mają prawo udziału w negocjacjach i w zawieraniu umów o charakterze międzyrządowym, jeśli po ich podpisaniu przez rząd federalny umowy te będą miały bezpośredni wpływ na sposób ich funkcjonowania. W takiej sytuacji wymagana jest zgoda Izby Regionów, czyli Bundesratu. Daje to landom bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki państwa. Nieco inaczej jest w wypadku Belgii. Konstytucja przyznaje prawo do zawierania umów międzynarodowych wspólnotom językowym (nieodpowiadającym regionom) w tych dziedzinach, w których korzystają one z kompetencji wyłącznych (edukacja i kultura). Regionom jednak nie przyznano takich uprawnień. Wejście w życie umowy uzależnione jest od zatwierdzenia przez króla (czyli *de facto* przez rząd federalny). Król jest bowiem – zgodnie z konstytucją – odpowiedzialny za kształtowanie stosunków zewnętrznych. Ponadto, jeśli rząd federalny planuje zawarcie międzynarodowej umowy lub podpisanie traktatu o podobnej randze, a dotyczy to tych sfer życia, które konstytucja powierza wspólnotom, wówczas rząd zobowiązany jest do uzyskania ich zgody¹⁰¹.

Kraje unitarne są wewnętrznie jednolite. Jednostki administracyjno-terytorialne są bowiem ściśle podporządkowane organom centralnym i nie mają żadnej politycznej samodzielności. Obecnie jest to najbardziej rozpowszechniona forma państwa. Państwami unitarnymi są np.: Francja, Holandia, Portugalia, Finlandia,

¹⁰¹ K. Tomaszewski, op. cit., s. 23-24; B. Woś, op. cit., s. 73-74.

Szwecja czy Polska. W zależności od prawnego charakteru stosunków między centrum a regionami można wyróżnić państwa zdecentralizowane i scentralizowane. W państwach zdecentralizowanych organy regionalne tworzone są niezależnie od organów centralnych (np. Wielka Brytania). W krajach scentralizowanych podporządkowanie organów regionalnych przybiera postać wyznaczania przez organy centralne urzędników do kierowania sprawami w regionie (np. Finlandia). W państwach unitarnych status regionów jest stosunkowo najslabszy. Rzadko też zdarza się, aby istnienie regionów było wpisane do konstytucji (tak jest np. w Holandii i Portugalii)¹⁰².

Znaczną aktywność przejawiają też regiony w krajach zregionalizowanych¹⁰³. Jednostki wewnątrzpaństwowe korzystają z konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii. Podział terytorialny opiera się najczęściej na uznaniu danego regionu ze względu na tradycje historyczne lub zamieszkującą go grupę etniczną albo językową (kraje zregionalizowane: Hiszpania i Włochy były wcześniej zarządzane w sposób całkowicie unitarny). Przyznanie autonomii jednostkom terytorialnym oznacza wzrost poziomu ochrony interesów mieszkańców. Bardziej działa tu jednak aspekt socjologiczny niż prawny. Właśnie w ramach europejskich państw zregionalizowanych uaktywniła się grupa jednostek terytorialnych, która przejawia zdecydowanie większą aktywność w dążeniach do emancypacji i umocnienia swojej pozycji geopolitycznej. Chodzi tu zwłaszcza o regiony hiszpańskie (zwłaszcza Katalonię), które charakteryzują się silnym poczuciem przynależności ich mieszkańców oraz długimi tradycjami historycznymi, przy jednocześnie głęboko zakorzenionej opozycyjności wobec rządu centralnego¹⁰⁴. Tożsamość regionalna w porównaniu do tożsamości narodowej ma charakter bardziej konkurencyjny. Wiąże się z poczuciem przynależności do danego miejsca, okolicy, miasta. Jest czymś namacalnym i empirycznie weryfikowalnym. Przynależność do narodu zaś oznacza poczucie identyfikacji z abstrakcyjną wspólnotą. Naród oznacza wypracowaną ideę, której semiotyczna materializacja odnosi się do dość skomplikowanej alegorii wspólnoty¹⁰⁵. Nie bez

¹⁰² K. Tomaszewski, op. cit., s. 22-26 i 30. Por. przykładowo: A. Warleigh-Lack, M. Stegmann, 'Usages of Europe' and Europeanisation: Evidence from the Regionalisation of Sweden, "European Integration" 2012, t. 34, nr 4, s. 379-396. (zwłaszcza s. 384-385 – o szwedzkim regionalizmie).

¹⁰³ Forma pośrednia między państwem federalnym a unitarnym o strukturze zdecentralizowanej, w których regiony są wyodrębnione w konstytucji, co stanowi gwarancję prawną ich istnienia, a ponadto mają one określone kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, ale bez uprawnień w zakresie prawodawstwa i sądownictwa.

¹⁰⁴ K. Tomaszewski, op. cit., s. 23-27.

¹⁰⁵ J. Habermas, *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, „Praxis International” 1992, t. 12, nr 1, s. 1-19; M. Keating, *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, London – New York 1996, s. 59-62.

znaczenia jawi się fakt, że Hiszpania i Włochy wprowadziły do swoich systemów prawnych (w statutach regionalnych) rozwiązania służące zaangażowaniu regionów w zagraniczne relacje państwa. We Włoszech przewodniczący regionu może brać udział we wszystkich fazach procesu negocjowania umowy międzynarodowej, jeżeli dotyczy ona tych dziedzin życia, które zgodnie z wewnętrznymi podziałami kompetencji zostały przypisane regionom. Przedstawiciele regionu mogą być również obecni na wszystkich spotkaniach rządu, gdzie planuje się zawieranie umów w kwestii polityki zagranicznej, która może mieć wpływ na sytuację regionów. Z tej możliwości regiony korzystają raczej rzadko, a bardziej przydatne okazało się stworzenie partnerskiego mechanizmu konsultacyjnego (rząd centralny – regiony) będącego rodzajem konferencji poświęconej stosunkom zagranicznym. Konferencja ta została stworzona na mocy ustawy z dnia 23 sierpnia 1988 r. W czasie okresowych spotkań są omawiane wszystkie sprawy, które mogą mieć wpływ na pozycje regionów w państwie w kontekście polityki zagranicznej prowadzonej przez rząd centralny w Rzymie. W Hiszpanii prawo przewiduje uczestnictwo przedstawicieli wspólnot autonomicznych w prowadzonej przez państwo polityce zagranicznej. Dotyczy to tych dziedzin, które – zgodnie ze statutami regionalnymi – zostały przypisane wspólnotom. Prawo to ma jednak bardziej teoretyczny niż pragmatyczny wymiar. W praktyce zaś władza centralna ogranicza się jedynie do informowania wspólnot autonomicznych o swoich posunięciach w dziedzinie polityki zagranicznej i zawieranych w jej ramach umowach międzynarodowych. Przedstawiciele regionów mogą wyrażać swoją opinię na ten temat. Władza centralna natomiast nie jest nią związana w sposób obligatoryjny – a więc może, a nie musi brać jej pod uwagę¹⁰⁶.

We współczesnych państwach głównie rząd centralny jest odpowiedzialny za kształtowanie relacji zewnętrznych. Wynika to ze specyfiki prawa międzynarodowego publicznego, której niekwestionowanymi podmiotami są przede wszystkim państwa (równe, suwerenne) i organizacje międzynarodowe. To właśnie one realizują szeroko pojętą politykę międzynarodową. Z perspektywy państwa polityka zagraniczna jest jego działalnością w środowisku międzynarodowym. Jest ona związana z procesem formułowania i osiągania celów zewnątrzpaństwowych stanowiących odzwierciedlenie interesów narodu i jego części składowych. Polityka zagraniczna we współczesnym świecie jest silnie uzależniona od środowiska międzynarodowego, poszerzającego się zasięgu działań i interakcji międzynarodowych oraz komplikującej się struktury środowiska międzynarodowego państwa. W tym kon-

¹⁰⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 36-38. Por.: W. Misiuda, *Regionalizm i mniejszości językowe we Włoszech*, Lublin 1997.

tekście należy postrzegać również regiony, których działalność przekracza granice państwowe. Dotyczy to głównie kooperacji transgranicznej regionów w rozwiązywaniu problemów o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym, naukowym i kulturalnym¹⁰⁷, rozumianej jako każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi (jednostki, urzędy oraz organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa) dwóch lub większej liczby państw, jak również zawarcie porozumień oraz przyjęcie uzgodnień koniecznych do legalizacji takich zamierzeń, w granicach kompetencji wspólnot i władz terytorialnych, zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego¹⁰⁸. Poza tym wyodrębnia się współpracę transnarodową między władzami regionalnymi w ramach dużych regionów paneuropejskich, której celem jest zapewnienie zrównoważonego i skoordynowanego rozwoju przestrzennego (w jej ramach m. in.: opracowywane są strategie rozwoju przestrzennego w skali międzynarodowej, finansowane są projekty z zakresu ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego, itp.) oraz współpracę międzyregionalną obejmującą przede wszystkim rozwój powiązań sieciowych w zakresie polityki regionalnej oraz wymiany informacji i doświadczeń dotyczących rozwoju regionalnego¹⁰⁹. To właśnie w ramach integracji europejskiej wyodrębniła się aktywność regionów związana się z przyznawaniem środków publicznych i zarządzaniem nimi, a także z wprowadzaniem w życie dyrektyw, zwłaszcza w zakresie dopuszczalnej pomocy oraz zamówień publicznych. Polityka regionalna, choć skierowana do regionów i prowadzona w celu ich rozwoju, ustanowiona została początkowo bez ich udziału. Decyzje zapadły na poziomie narodowym i wspólnotowym, a regiony zostały wprowadzone do niej jedynie jako beneficjenci. Wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 roku dało Wspólnotom silny impuls do dalszego wielopłaszczyznowego rozwoju współpracy i do pogłębiania integracji. W tym czasie całkowicie spontanicznie powstały w Brukseli pierwsze biura reprezentacji regionalnych przy Wspólnotach

¹⁰⁷ K. Tomaszewski, op. cit., s. 33. Por.: *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, pod red. B. Kościka, M. Sławińskiej, Lublin 2010; J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, op. cit.; J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, pod red. J. Sługockiego, Bydgoszcz 2009, s. 331-345; D. Rossa-Kilian, *Wielostronna współpraca w regionie Morza Bałtyckiego na przełomie XX i XXI wieku*, Toruń 2009, s. 351 i n.

¹⁰⁸ Por.: E. Dynia, *Współpraca transgraniczna jako element współpracy międzynarodowej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo – Ekonomia” 2000, t. XXIX, s. 123; S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole 2000; K. Tomaszewski, op. cit., s. 111.

¹⁰⁹ *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa (Współpraca zagraniczna, Uwagi wstępne, Formy współpracy województwa)*, baza elektroniczna „Legalis”, [11.12.2012].

Europejskich, które z czasem stały się prawdziwymi centrami pozainstytucjonalnego lobbingu przy UE. Równie ważne było utworzenie międzynarodowych form współpracy regionalnej, na przykład powołanie w 1987 roku Zgromadzenia Regionów Europy. Te wydarzenia zainspirowały ogólnoeuropejską dyskusję o roli i znaczeniu samorządu regionalnego w strukturze państw oraz w systemie instytucjonalnym UE. Prawdziwy postęp w emancypacji regionów dokonał się w 1992 roku (Traktat z Maastricht) wraz z utworzeniem Komitetu Regionów, którego powołanie oznaczało, że państwo przestało być traktowane jako monopolista procesu integracji, gdyż dostrzeżono jego wewnętrzną strukturę administracyjną i zaistniał w ten sposób nowy szczebel, któremu jednocześnie przyznano prawo do funkcjonowania ponad państwem i do wyrażania swoich interesów niezależnie od rządu centralnego¹¹⁰. Z perspektywy europejskiej regiony jawią się jako aktywni uczestnicy procesu integracji europejskiej dlatego, że biorą udział w narodowych inicjatywach wypracowywania programów regionalnych. Mechanizm współpracy w tym zakresie między władzami centralnymi a wspólnotami terytorialnymi został stworzony we wszystkich państwach członkowskich UE. Po drugie, angażują się we współpracę partnerską (określaną niekiedy jako „paradyplomacja”) z innymi regionami Unii i ponad granicami własnego państwa. Po trzecie, mają zinstytucjonalizowane formy reprezentacji na forum europejskim (UE, Rada Europy). Oprócz tego korzystają z nieformalnych kanałów reprezentacji stanowiących quasi-przedstawicielstwa dyplomatyczne¹¹¹. Po czwarte, przedstawiciele regionu w randze ministra mają prawo, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, zasiadać z ramienia państwa w Radzie Unii Europejskiej. Po piąte, regiony są bezpośrednimi adresatami norm wspólnotowych i na nich często spoczywa obowiązek realizacji tych norm. Oznacza to, że mają one bardzo ważną rolę do odegrania, ponieważ od ich zachowania i skuteczności zależy powodzenie wielu przedsięwzięć podejmowanych przez instytucje europejskie. Polityczne znaczenie regionów trudno jest kwestionować. Stanowią one ważny element dynamizujący proces integracji europejskiej¹¹². Ponadto, formuła regionów aktywnych międzynarodowo jest promowana na zeewnątrz Unii, zwłaszcza wobec krajów postsowieckich. Przykładowo, Komitet Regionów zauważa, że Ukraina mogłaby być pierwszym krajem Partnerstwa Wschodniego, z którym zostaną zakończone negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu,

¹¹⁰ K. Tomaszewski, op. cit., s. 38-40. Por.: L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, New York – Oxford 2001.

¹¹¹ Biura regionalne w Brukseli, a wypadku niektórych regionów także na innych kontynentach: Katalonia, podobnie jak Kraj Basków, ma swoje biura reprezentacji w Stanach Zjednoczonych i w wybranych krajach Ameryki Łacińskiej.

¹¹² K. Tomaszewski, op. cit., s. 185-186.

a Partnerstwo Wschodnie daje szansę na pogłębienie stosunków między UE a Ukrainą. W odniesieniu do realizacji inicjatywy Partnerstwa Wschodniego na szczeblu niższym niż krajowy należy poruszyć następujące kwestie w ramach prac prowadzonych przez platformy tematyczne: opracowywanie metod zrównoważonej współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi krajów partnerskich, a także krajowych stowarzyszeń władz lokalnych; wspieranie lokalnych lub regionalnych projektów o charakterze transgranicznym; upoważnienie władz szczebla niższego niż krajowy do angażowania się w międzynarodowe i europejskie projekty i kontakty¹¹³. Z kolei wobec Armenii Komitet Regionów promuje koncepcję zarządzania publicznego, w której rząd powołuje gubernatorów („*marzpet*”) dziesięciu prowincji; wszyscy należą do koalicji rządzącej i wzywa w związku z tym władze Armenii do kontynuowania procesu wzmocnienia uprawnień władz szczebla lokalnego i regionalnego¹¹⁴. Interesująco przedstawia się stanowisko Komitetu Regionów wobec Białorusi, w którym stwierdza, że na Białorusi potrzebne jest podjęcie działań na rzecz modernizacji samorządności regionalnej i lokalnej. W szczególności zaprasza przedstawicieli samorządów terytorialnych Białorusi oraz reprezentantów demokratycznych organizacji pozarządowych do uczestnictwa w charakterze obserwatorów w posiedzeniach władz samorządowych państw UE. Chodzi tu o promowanie kolejnych projektów twinningowych i sprzyjanie nawiązywaniu osobistych kontaktów oraz wymianę doświadczeń. Ponadto, Komitet Regionów opowiada się za kontynuacją i rozwijaniem istniejących form współpracy terytorialnej z Białorusią, m.in. w ramach odpowiednich programów INTERREG realizowanych w regionach przygranicznych UE. Jednocześnie zachęca władze tych regionów oraz organizacje pozarządowe do dalszych projektów służących pielęgnowaniu kontaktów transgranicznych i stopniowemu otwieraniu granic, w szczególności regiony przygraniczne w Polsce, na Litwie i Łotwie. Służy to dalszemu ożywianiu współpracy transgranicznej z gminami i samorządami regionalnymi na Białorusi, np. w takich dziedzinach, jak: ruch graniczny, cło, wspieranie mobilności (ułatwienia wizowe) w celu ułatwienia transgranicznego ruchu podróżnych i uproszczenia kontaktów między mieszkańcami Białorusi a obywatelami sąsiadujących państw UE; migracja, przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej; ochrona środowiska w wymiarze transgranicznym; wspieranie gospodarki i ułatwienia dla handlu transgranicznego; wspieranie kształcenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji; wspólne spotkania

¹¹³ Opinia Komitetu Regionów „Samorząd lokalny i regionalny na Ukrainie a rozwój współpracy między Ukrainą a UE” (2011/C 42/13), Dz. Urz. UE C 42/64 - z 10.02.2011 r.

¹¹⁴ Opinia Komitetu Regionów „Realizacja Partnerstwa Wschodniego w Armenii oraz rozwój współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi Armenii i państw UE” (2011/C 42/12), Dz. Urz. UE C 42/59 z 10.02.2011 r.

z kulturą, np. koncerty, wystawy i imprezy kulturalne służące poprawie wspólnej pamięci historycznej i tym samym umożliwiające pokonywanie barier w stosunkach międzyludzkich, na których wciąż jeszcze ciąży brzemień wojen¹¹⁵.

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)¹¹⁶. Mniej uwagi poświęca się sporom międzyregionalnym i z udziałem regionów wynikiem wskutek ich aktywności międzynarodowej¹¹⁷. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy wskutek dążeń emancypacyjnych, regiony konfliktują się z rządami centralnymi swoich państw. Dotyczy to szczególnie Katalonii, której władze dążą do uniezależnienia polityki międzynarodowej, większej samodzielności finansowej i kontroli nad portami lotniczymi i morskimi. Sami Katalończycy chcą własnego, dobrze prosperującego państwa. Część zwolenników niepodległości uważa, że nie tylko Katalonia powinna odciąć się od Królestwa Hiszpanii – chcieliby „pociągnąć” również inne regiony, tzw. kraje katalońskie, czyli Valencię, Baleary, Andorę, zachodnią Aragonię i należącą do Francji wschodnią część Pirenejów. Rzecz w tym, że – jak wynika z sondaży – mieszkańcy tych regionów nie podzielają separatystycznych ambicji Katalończyków. Minister spraw zagranicznych Hiszpanii José Manuel Garcia-Margallo oświadczył zaś, że jednostronna secesja nie wpisuje się w konstytucyjne ramy, a deklaracja niepodległości przez jeden z regionów zwyczajnie nie przystoi. Choć regionalni katalońscy przywódcy zapewniają, że nie zamierzają dążyć do opuszczenia Unii Europejskiej, szef Komisji Europejskiej José Manuel Barroso ostrzega, że nowe państwo, jeśli chce wstąpić do Unii Europejskiej, musi starać się o członkostwo jak każde inne¹¹⁸.

¹¹⁵ Opinia Komitetu Regionów „Realizacja Partnerstwa Wschodniego na Białorusi oraz rozwój współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi Białorusi i państw UE” (2011/C 42/11), Dz. Urz. UE C 42/54 z 10.02.2011 r. Por.: Tchon Li, *Region grodzieński w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego, s. 119-133.

¹¹⁶ Por.: A. Jackiewicz, *Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, 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 Górno Renu*, „Przegląd Zachodni” 2010, nr 1, s. 249-251.

¹¹⁷ J. Szymański, op. cit., s. 30.

¹¹⁸ A. Wawrzyńczak, *Katalonia luzuje więzi z Hiszpanią. W Europie powstanie nowe państwo?*, Wirtualna Polska, [19.09.2012]; Por.: J. G. Aller, *European Regions and the territorial integrity of European States: Galicia-Spain-Europe as a model of cohesion and integration*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 113-118.

W ten sposób został wygenerowany niepostrzeżenie górny próg aktywności regionów w stosunkach międzynarodowych.

1.4

Polskie województwo jako aktor stosunków międzynarodowych

W nauce stosunków międzynarodowych, obok podmiotowości w zakresie stosunków międzynarodowych, istnieje pojęcie „aktorów międzynarodowych” lub „aktorów stosunków międzynarodowych”. Wszyscy uczestnicy stosunków międzynarodowych niezależnie od ich statusu prawnego, określane są mianem aktorów stosunków międzynarodowych. Natomiast tylko niewielka część uczestników (aktywnych i pasywnych) czy aktorów (aktywnych) stosunków międzynarodowych spełnia wymogi niezbędne dla zakwalifikowania do grupy podmiotów prawa międzynarodowego¹¹⁹. Wydaje się, że dla podmiotowości prawa międzynarodowego zakres podmiotowy pojęcia „aktorzy stosunków międzynarodowych” stanowi swoisty rezerwuar potencjału. Oznacza to, że o ile wszystkie podmioty prawa międzynarodowego są jednocześnie aktorami stosunków międzynarodowych, o tyle wśród aktorów stosunków międzynarodowych podmiotowość prawnomiędzynarodową posiada jedynie ta ich część, której bezpośrednio dotyczą konkretne prawa i obowiązki prawnomiędzynarodowe oraz towarzyszące im mechanizmy aktywności. Zbliżone wydaje się być pojęcie „uczestników stosunków międzynarodowych”¹²⁰ (określające najczęściej tych, którzy odgrywają pewną rolę w stosunkach międzynarodowych, są siłą sprawczą zmian, działań i mają wpływ na przebieg tych stosunków), co nie przeszkadza pojedynczym autorom w treściowym utożsamianiu tego ostatniego z pojęciem „podmiotów”¹²¹. Tu znów objawia się paradoks wspomnianej wyżej zależności stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego. Zachodzi między nimi bowiem i bliskość, i dystans zarazem. Dwie generalne defi-

¹¹⁹ Przytoczone poniżej rozważania na ten temat zamieściłem w opracowaniu *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 76-78. Por.: J. Symonides, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej w świetle Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państw w procesie integracji europejskiej*, pod red. E. Haliżaka, Bydgoszcz – Warszawa 2004, s. 36.

¹²⁰ Por.: P. Bogacki, op. cit., s. 214; J. Stefanowicz, *Anatomia polityki międzynarodowej (Podręcznik akademicki)*, Toruń 2000, s. 39 i n.

¹²¹ R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy – ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym*, Warszawa 2005, s. 12.

nicje uczestnika stosunków międzynarodowych wyróżnia Radosław Zenderowski. Wedle koncepcji *sensu largo*, chodzi o zorganizowaną grupę społeczną, której działania podejmowane w stosunku do zagranicy wpływają na bieg spraw światowych. Z kolei jako uczestnika stosunków międzynarodowych *sensu stricto* R. Zenderowki rozumie formalnie zorganizowaną całość, niepodlegającą żadnemu innemu podmiotowi, działającą samodzielnie i dobrowolnie, z przynoszącym spodziewane efekty zamiarem wpływania na stosunki międzynarodowe i zachowania innych uczestników¹²².

Według Ziemowita Jacka Pietrasia, do określenia atrybutów uczestnictwa najważniejsza jest idea partycypacji w stosunkach międzynarodowych. Pojęcie „uczestnik” najlepiej odpowiada przesłaniu idei partycypacji i „obejmuje podmioty prawa międzynarodowego oraz podmioty stosunków międzynarodowych, nie będące podmiotami prawa międzynarodowego”. Uczestnicy stosunków międzynarodowych mają wiele cech wspólnych i odmiennych. Są wśród nich podmioty jednostkowe (np. osoba fizyczna) oraz podmioty zbiorowe (np. organizacje międzynarodowe), podmioty pierwotne (np. państwo) i podmioty wtórne (np. ruchy międzynarodowe, podmioty globalne oraz podmioty regionalne i lokalne (samorząd terytorialny)). Są wśród nich uczestnicy mający podmiotowość prawnomiędzynarodową oraz ci, którzy tego statusu nie posiadają¹²³. Jedyne państwo dysponuje niekontrowersyjną podmiotowością prawnomiędzynarodową. Pozostałe podmioty – jak pisze Irena Popiuk-Rysińska – mają tę zdolność ograniczoną i zróżnicowaną. Niektóre z nich uzyskują ją z woli państw i ma ona wówczas charakter wyraźnie pochodny (np. organizacje międzyrządowe i jednostki). W tym kontekście powstaje pytanie: w jakiej pozycji sytuuje się społeczność regionalna i lokalna oraz ich struktury instytucjonalne?¹²⁴. Bogumił Szmulik i Marek Żmigrodzki posługują się pojęciem „faktyczne grupy interesu”, mając na myśli te zorganizowane grupy społeczne, które są zdolne do wywierania wpływu na treść rozstrzygnięć w sferze polityki publicznej państwa¹²⁵. Pojęcia „podmiotowość polityczna” używa Adam Łopatka, postrzegając ją jako zjawisko trwałe i zobiektywizowane, integralnie związane – tak jak cała polityczna sfera życia społecznego – z kulturą ludzką, i wskazując na istnie-

¹²² Ibidem, s. 12-13.

¹²³ Z. J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*. Lublin 1986, s. 70. Por.: K. Jóskowiak, op. cit., s. 14.

¹²⁴ I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, s. 98. Por.: K. Jóskowiak, op. cit., s. 14.

¹²⁵ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 386.

nie poglądów indywidualistycznych, które głoszą, że można taki rodzaj podmiotowości przypisać nawet jednostkom¹²⁶.

Rzeczą aktorów stosunków międzynarodowych jest odgrywać dane im role międzynarodowe. Wydaje się, że kwestię relacji pojęcia podmiotowości prawa międzynarodowego z pojęciem „ról międzynarodowych” można wytłumaczyć *per analogiam* do omówionej wyżej relacji podmiot – aktorzy. Wskazane wyżej pojęcia mają naturę politologiczną. Zbliżając się do prawoznawstwa, warto wyróżnić pojęcie „beneficjent prawa międzynarodowego” rozumiane jako podmiot bierny, w odróżnieniu od pełnej (czynnej i biernej) podmiotowości prawa międzynarodowego¹²⁷. Beneficjent – niezależnie od jego woli – jest „dostrzegany” przez prawo międzynarodowe, które kształtuje jego status. nie przewidując choćby odnośnych konsultacji, nie mówiąc o decydowaniu¹²⁸. Podobnie można rozumieć pojęcie „nosciciel prawa” (międzynarodowego) z upodobaniem wykorzystywane przez doktrynę niemiecką (*der Trager*)¹²⁹, choć nie tylko¹³⁰. Posiadanie podmiotowości prawnej Ewa Sierakowska postrzega jako możliwość bycia „nosicielem” praw lub obowiązków w ramach systemu prawnego, we wszystkich gałęziach prawa¹³¹. Fakt, że przysługuje komuś podmiotowość prawna nie przesądza o tym, czy ma on jakieś prawa lub obowiązki, ani o tym w jaki sposób je nabywa lub zaciąga, jak również czy może z nich korzystać lub wykonywać je – wskazuje Mariusz Żelichowski. Wedle tego rozumowania podmiotowość prawna oznacza wyłącznie, że ktoś posiada atrybut, mocą którego może być nosicielem praw i obowiązków¹³². Jak się zdaje, odróżnić

¹²⁶ Por.: A. Łopatka, *Stan i perspektywy polskiej politologii*, (Referat Podsekcji Nauk Politycznych na II Kongres Nauki Polskiej), Warszawa 1972, s. 4 i n. Por.: M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do polityki*, Lublin 1998, s. 72.

¹²⁷ L. Antonowicz twierdzi, że konieczne wydaje się operowanie pojęciem beneficjenta uprawnień wynikających z umowy międzynarodowej, którego to pojęcia nie należy utożsamiać z podmiotowością prawa międzynarodowego. Idem, *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1988, t. XLV, s. 26.

¹²⁸ Przykładowo można tu wymienić bierne podmioty ochrony humanitarnej w konfliktach zbrojnych.

¹²⁹ Por.: M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001, s. 47 i n. oraz cytowana tam literatura. Pojęciem tym posługiwał się np. M. Weber. Patrz: Z. Krasnodębski, *Weberowska diagnoza współczesności a racjonalizm*, „Kultura i Społeczeństwo” 1986, nr 2, s. 123. Por.: C. J. Olbromski, „Zaczarowana” jednostka w racjonalizującym się świecie Maxa Webera, [w:] *Studia nad podmiotowością człowieka*, pod red. Z. J. Czarneckiego, Lublin 1999, s. 130.

¹³⁰ Por.: A. Ju. Jakimow, op. cit., s. 5; J. Muszyński, J. Skibiński, op. cit., s. 13.

¹³¹ Zob.: E. Sierakowska, *Prawo do podmiotowości prawnej*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław – Warszawa – Kraków, s. 285.

¹³² Z. Radwański: *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1993, s. 114; Z. Czernik, J. Gajda, *Ochrona prawna dziecka poczętego in vitro i pozostającego poza organizmem matki (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Nowe Prawo” 1990, nr 12, s. 110-111. Por.: M. Żelichowski, *Podmiotowość prawna człowie-*

nosiciela od beneficjenta może potencjalny stan tego pierwszego, który uaktywnia się warunkowo. W przypadku beneficjenta – jeśli już takowy status osiągnie – nie zależy od warunków. Oba pojęcia mają charakter czysto teoretyczny, pozwalając „ratować” embrionalne lub zanikowe formy podmiotowe przed teoretycznym niebytem. Znaczenie obu koncepcji dla teorii prawa międzynarodowego wydaje się być adekwatne do wskazanej kondycji owych („ratowanych”) form.

Globalizacja doprasza do obrotu międzynarodowego tych, którzy tego chcą. Prawo międzynarodowe nie może być na to obojętne, ani też z rzeczywistością sprzeczne, lecz ją dobrze i słusznie (*boni et aequi*) regulować. Ów porządek prawny istnieje wszak po to, by – mając ku temu „predyspozycje” – regulować stosunki międzynarodowe. Z drugiej strony, globalizacja powoduje, że powszechne staje się dążenie do ekspansji dotychczasowej aktywności ponad dotychczasowe ograniczenia. Różne typy aktorów krajowych wstępują na poziom międzynarodowy, bo stał się on dostępny, a przez to staje się on jeszcze dostępniejszy (progresja).

Polskie województwa także upatrują swej szansy w stosunkach międzynarodowych, niewątpliwie w nich uczestnicząc, na różnych poziomach publicznych i międzysektorowych (różne konfiguracje)¹³³. Nawiązują i utrzymują współpracę z analogicznymi podmiotami zagranicznymi (niekiedy współpracę bliźniaczą – *twinning*), obejmującą: zawieranie porozumień, uczestnictwo w pracach organizacji międzynarodowych (lobbing, procesy decyzyjne, konsultacje, zarządzanie funduszami zagranicznymi z budżetów organizacji międzynarodowych), międzynarodowe zrzeszanie się, tworzenie przedstawicielstw, realizacja projektów międzynarodowych. Odbywa się to na warunkach określonych przez prawo wewnętrzne oraz umowy międzynarodowe. Mimo pewnego zakresu kontroli odpowiednich władz państwowych, władze terytorialne dysponują sporym zakresem swobody, co pozwala traktować je jako odrębnych od państw uczestników stosunków międzynarodowych¹³⁴. Wydaje się, że aktualnie nawet bierna ich postawa wystarcza, by wskutek skierowanych doń działań partnerów zza granicy doszło do ich umiędzynarodowienia. Cel rozwoju współpracy międzynarodowej silniej akcentowany jest w dokumentach strategicznych województw położonych przy granicy państwowej.

ka w okresie życia embrionalno-łożniowego. Na kanwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1997, nr 1, s. 116.

¹³³ Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski, pod red. W. Morawskiego, Warszawa 2012. Por.: M. Perkowski, Status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych. Uwagi na tle rozwoju prawa międzynarodowego, w: Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego, pod red. E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa i J. Poczobuta, Warszawa 2013.

¹³⁴ K. Jóskowiak, op. cit., s. 12.

Urzędy marszałkowskie województw położonych przy granicy państwowej, chcąc skutecznie realizować cel rozwoju społeczno-ekonomicznego w województwie, muszą brać pod uwagę czynniki wynikające z istnienia w regionie granicy państwowej. Tym samym ich doświadczenie związane z kontaktami międzynarodowymi jest większe niż urzędów marszałkowskich województw położonych w głębi kraju. Ponadto, urzędy te dysponują dużo większym zapleczem wewnątrz województwa, jakie stanowią instytucje mniejszości narodowych, kultury, a nawet handlu w większym stopniu niż gdzie indziej realizujące swoje funkcje w kontekście międzynarodowym¹³⁵. Nie znaczy to bynajmniej, że aktywność międzynarodowa przychodzi polskim regionom bezproblemowo. Michał Kulesza wskazał, że co prawda obowiązujące prawo jest wystarczające do skutecznego rozwijania współpracy zagranicznej przez samorządy, jednakże niezbyt przygotowane do tego jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ). Oficjalnie, według ustawy, nawiązując współpracę z regionami i organizacjami międzynarodowymi, samorządy województw każdorazowo powinny konsultować się z MSZ. W praktyce zaś, mimo upływu kilkunastu już lat współpracy zagranicznej, samorządy województw wciąż mają kłopoty z tymi konsultacjami – nie ma żadnych stałych mechanizmów współpracy MSZ z samorządami regionalnymi, nie ma stałego sekretariatu dla tych spraw, zaś polskie ambasady nie mają poczucia, że współpraca zagraniczna samorządów wymaga wsparcia z ich strony. W ocenie M. Kuleszy, praktyczny zakres współpracy zagranicznej polskich samorządów jest bardzo rozległy i bardzo istotny, nie tylko dla każdego z polskich regionów, lecz także dla skuteczności polskiej polityki zagranicznej w ogólności i szkoda to marnować. Cytowany autor reasumuje, że konieczna jest większa aktywność i koncentracja MSZ na omawianym problemie¹³⁶. Zwłaszcza, że ankieta przeprowadzona przez THINKTANK wśród samorządowców¹³⁷ pokazuje, że samorządy powoli wychodzą poza Europę oraz Rosję i szukają partnerów także na Bliskim Wschodzie i w Azji, zaś ankieta przeprowadzona przez Ministerstwo Gospodarki w urzędach marszałkowskich i jednostkach samorządu

¹³⁵ M. Kołodziejski, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 25.

¹³⁶ M. Kulesza, *Opinia*, [w:] M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli. Władze samorządowe, uczelnie, organizacje pozarządowe i think tanki o swojej roli w polityce zagranicznej państwa oraz o potrzebie współpracy z instytucjami centralnymi. Decentralizacja debaty oraz zadań w polskiej polityce zagranicznej. Kwestie do debaty*, Warszawa 2012.

¹³⁷ M. Bonikowska, *Przyszłość samorządowego i obywatelskiego wymiaru polityki zagranicznej*, [w:] *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli*, Warszawa 2012, s. 27-28.

gospodarczego dowodzi, że najbardziej perspektywiczne kierunki rozwoju takich kontaktów to Chiny, Turcja, USA i Korea¹³⁸.

Kluczowe znaczenie ma jednak międzynarodowa współpraca województw w Europie¹³⁹. Począwszy od transformacji ustrojowej w 1989 roku Polska podlega bowiem systematycznej, aczkolwiek zróżnicowanej pod względem intensywności, europeizacji. Początkowo kreatorem tego procesu była Rada Europy. Z czasem włączyła się tu Unia Europejska, która ostatecznie uzyskała dominację. Jednym z ciekawszych przejawów europeizacji jest umocnienie oraz perspektywa umiędzynarodowienia pozycji samorządu wojewódzkiego¹⁴⁰. 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 promowane przez Unię Europejską (np. udział w Komitecie Regionów, wdrażanie funduszy UE poprzez regionalne programy operacyjne)¹⁴¹. Aktywność międzynarodowa samorządów wojewódzkich nie uzyskała do tej pory wyrażnie 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 względów¹⁴². Wszakże, 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. Szmi-giel, 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

¹³⁸ Ibidem, s. 28.

¹³⁹ M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 105.

¹⁴⁰ Por.: J. Lemańska, J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4.

¹⁴¹ Por.: F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

¹⁴² M. Perkowski, *Polskie województwa ...*, s. 105-106.

Europejskiej¹⁴³. Obecna współpraca zagraniczna samorządów wojewódzkich ma swą genezę w czasach, gdy w Polsce funkcjonowało 49 urzędów wojewódzkich. Co prawda – wskutek wprowadzenia 16 województw oraz akcesji Polski do Unii Europejskiej – polskie województwa zostały ulokowane w roli regionów europejskich, które standardowo realizują współpracę zagraniczną, to jednak ich potencjał i stosowne działania nie mają – jak się wydaje – postaci usystematyzowanej¹⁴⁴. Tym niemniej – jak wskazuje K. Tomaszewski – polskie regiony szybko odnalazły się w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej, a ocena ich tamtejszej aktywności może być dokonywana na trzech płaszczyznach:

- uczestnictwa w polityce strukturalnej Unii Europejskiej przez zaangażowanie w krajowe mechanizmy programowania wykorzystania funduszy unijnych (najważniejsza);
- podejmowania inicjatyw o charakterze transgranicznym z regionami sąsiadującymi, zarówno na obszarze Unii Europejskiej, jak również z państwami trzecimi (np. z Ukrainą);
- działania w ramach przedstawicielstw regionalnych w Brukseli – jako regionalne grupy interesu¹⁴⁵.

Kadrowe zaplecze współpracy zagranicznej polskich województw tworzą – po pierwsze – komórki *sensu stricto* odpowiedzialne za współpracę zagraniczną, które koordynują i monitorują współpracę międzynarodową samorządu województwa ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach oraz z międzynarodowymi podmiotami, zrzeszeniami regionalnymi i sieciami międzynarodowymi. Dbają o wizerunek publiczny samorządu województwa za granicą oraz współdziałają w zakresie działań związanych z promocją województwa na arenie międzynarodowej prowadzoną przez urząd marszałkowski. Ponadto, przynależą tu także pracownicy przedstawicielstw zagranicznych, do zadań których należy w szczególności reprezentowanie interesów województwa i kształtowanie pozytywnego wizerunku regionu na forum instytucji europejskich, m.in. poprzez działania informacyjne i promocyjne, kontakty robocze z przedstawicielami regionów partnerskich, opra-

¹⁴³ M. Kołodziejski, K. Szmigiel, op. cit., s. 3. Por.: I. Erecińska, *Od funduszy przedakcesyjnych do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005, s. 382-390.

¹⁴⁴ 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*, [w:] *Regional identity and diversity in Europe. Experience in Wales, Silesia and Flanders*, pod red. D. M. Smitha, E. Wistricha, London 2007; *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego: (z uwzględnieniem dawnego województwa katowickiego)*, pod red. P. Dobrowolskiego, Katowice 2004.

¹⁴⁵ K. Tomaszewski, op. cit., s. 227.

cowywanie (zebranie, analiza, ocena i rekomendacje) bieżących informacji uzyskanych w instytucjach Unii Europejskiej ważnych z punktu widzenia interesów gospodarczych województwa, w tym uzyskiwanie informacji o unijnych źródłach i możliwościach finansowania projektów w województwie, monitoring prac Komitetu Regionów i stowarzyszeń europejskich zrzeszających regiony, a także pomoc w organizacji staży i praktyk w instytucjach europejskich dla osób zainteresowanych współpracą z województwem¹⁴⁶. Istotną, choć nie zawsze bezpośrednią, rolę w zakresie aktywności międzynarodowej województw pełnią departamenty odpowiedzialne za wdrażanie funduszy europejskich (zwłaszcza przedmiotowa współpraca i uczestnictwo w negocjacjach z rządem i Komisją Europejską). Współpracę międzynarodową obsługują *de facto* także pojedynczy pracownicy (m.in. dyrektorzy departamentów, pracownicy biura marszałka, kancelarii zarządu) z pozostałych jednostek odpowiedzialni w pewnym stopniu za współpracę zagraniczną w swoich działaniach, np. koordynowanie wizyt zagranicznych marszałka, współpraca z Departamentem Współpracy z Zagranicą i Promocji w przygotowywaniu zagranicznych podróży wicemarszałków i członków zarządu, zapewnienie organizacyjnej, medialnej i protokolarnej obsługi oficjalnych wizyt krajowych i zagranicznych wicemarszałków i członków zarządu. Ci ostatni wraz ze skarbnikiem i sekretarzem tworzą kadrę kierowniczą województwa. Szczególnie do zadań zarządu województwa należy organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego innych krajów i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi, realizacja wizyt zagranicznych, a w szczególności reprezentowanie województwa za granicą¹⁴⁷.

Polskie województwa są niewątpliwie aktorami stosunków międzynarodowych. Powstaje jednak pytanie o ich status prawny w tej sferze relacji. Odpowiedź nań może przynieść analiza właściwego prawa i praktyki.

¹⁴⁶ A. Jabłońska, *Kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województw na tle standardów międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 166-168.

¹⁴⁷ Ibidem.

2

Podstawy prawne międzynarodowej współpracy województw

Podstawy prawne międzynarodowej współpracy województw są istotnie rozproszone. Pojawiają się w prawie międzynarodowym publicznym, w specyficznym porządku prawnym Unii Europejskiej oraz w prawie polskim, obejmującym Konstytucję RP, ustawy i akty wykonawcze oraz prawo stanowione na poziomie województw.

2.1

Prawo międzynarodowe publiczne a międzynarodowa współpraca województw

Prawo międzynarodowe publiczne jest zespołem norm regulujących wzajemne stosunki państw, organizacji międzynarodowych i innych podmiotów, za zgodą państw. Definicja wskazuje, że bazą pojęcia jest tu strona podmiotowa, na dodatek w otwartej formule. Czyni to prawo międzynarodowe publiczne dyscypliną rozwojową. Z drugiej strony, specyfika strony podmiotowej i wzajemnych relacji powoduje, że ów rozwój dokonuje się nieustannie, aczkolwiek dość wolno. 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 korzyść¹⁴⁸. Współpraca międzynarodowa realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyby była uregulowana tylko w prawie krajowym, nie mogłaby zaistnieć praktycznie. Dla

¹⁴⁸ Por.: T. Risse, U. Lehmkuhl, *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2007; G. F. Schuppert, *Law without a State? A "New Interplay" Between State and Non-state Actors in Governance by Rule Making*, [w:] *Governance without a State. Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, pod red. T. Risse'a, New York 2011, s. 83 i n.

jej urealnienia niezbędne są odpowiednie regulacje międzynarodowe. Przez wieki prawo międzynarodowe publiczne opierało się na zwyczaju, który w ostatnich dekadach ustąpił pierwszeństwa umowom międzynarodowym. Nie znaczy to, że przestał obowiązywać, czy zanikł jako źródło. Przeciwnie – funkcjonuje obok umów międzynarodowych, uzupełniając stan prawny stosunków międzynarodowych.

Dla tytułowej problematyki kluczowe znaczenie mają, z jednej strony, porozumienia dwustronne, głównie natury dobrosąsiedzkiej lub uszczegółowionej przedmiotowo, z drugiej strony zaś – porozumienia wielostronne, kreowane zwykle na forum europejskich organizacji międzynarodowych. Ponadto w ostatnim czasie wzrosła rola uchwał organów organizacji międzynarodowych (na tym procesie opiera swój rozwój prawo Unii Europejskiej)¹⁴⁹. Warto zauważyć, że niektórzy autorzy omawiając podstawy prawne międzynarodowej współpracy samorządów posługują się tu zbiorczym sformułowaniem „międzynarodowe prawo samorządowe”¹⁵⁰.

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 wykazane¹⁵¹. Z drugiej strony, cytowany autor zauważa, że prawo międzynarodowe w zasadzie nie przesądza, czy określona część składowa państwa będzie mogła włączyć się do obrotu prawnomiędzynarodowego, zaś decydujące znaczenie mają tu krajowe prawo konstytucyjne i uznanie międzynarodowe. Takim wyjątkiem w praktyce międzynarodowej jest (wynikające z demokratycznego podziału władzy państwowej na federalną i związkową) uczestnictwo w obrocie prawnomiędzyna-

¹⁴⁹ M. Perkowski, *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 13 i n.; Por.: T. Szewc, *Projektowanie statusu samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8.

¹⁵⁰ D. Wacinkiewicz, *Międzynarodowe prawo samorządowe*, [w:] *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, pod red. E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórszkiej, D. Wacinkiewicza, Warszawa 2011, s. 226-236.

¹⁵¹ 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.

rodowym części federacji (wszystkich lub niektórych – jak w przypadku SRR Białorusi i SSR Ukrainy wchodzących w skład ZSSR), wskutek czego kraje związkowe mogą, w zakresie swojej władzy i zgodnie z prawem krajowym (konieczne jest zwykle zgoda bądź zatwierdzenie), zawierać umowy z innymi państwami (np. art. 32 UZ RFN)¹⁵². To zaś skłania do refleksji nad perspektywą ogólną.

Podstawę prawną wszelkim rodzajom pozytywnej współpracy międzynarodowej zapewnia Karta Narodów Zjednoczonych, której art. 1 stanowi, że celem Organizacji Narodów Zjednoczonych jest zwłaszcza rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samoistnienia narodów oraz doprowadzenie do współdziałania międzynarodowego w rozwiązywaniu zagadnień gospodarczo-społecznych. ONZ zamierza też być ośrodkiem uzgadniającym działalność międzynarodową zmierzającą do osiągnięcia tych wspólnych celów¹⁵³. Swoistym urzeczywistnieniem tego założenia wobec umiędzynarodowienia aktywności regionów stała się Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych 22–26 września 1985 roku w Rio de Janeiro¹⁵⁴, a następnie *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI) powołana do życia w 1990 roku, w trakcie Światowego Kongresu Samorządów Lokalnych na rzecz Zrównoważonego Rozwoju odbywającego się w siedzibie głównej Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku¹⁵⁵. Trudno traktować to jako dorobek prawny istotny z perspektywy polskich województw¹⁵⁶. Można natomiast zauważyć, że istotnym uzupełnieniem ONZ-owskiej zasady współpracy jest zwy-

¹⁵² Ibidem. Por.: A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2000, s. 48-52.

¹⁵³ *Karta Narodów Zjednoczonych* z dnia 26 czerwca 1945 r., Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90; kolejne poprawki: Dz. U. z 1966 r., nr 7, poz. 41; Dz. U. z 1974 r., nr 3, poz. 20.

¹⁵⁴ Polski tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego został opublikowany we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka–Administracja Państwowa” z października 1988 r. Wzmiankuje o niej J. Kowalski, *O niektórych tendencjach zmian w prawie polskim*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2010, nr 8 *Nowe kategorie instytucji prawnych* (tematyczny), pod red. K. Bagan–Kurluty, Ks. F. Lempy, s. 28.

¹⁵⁵ Więcej na: www.iclei-europe.org; zwłaszcza: *ICLEI Charter, approved by consensus on 21 October 2011*, http://www.iclei-europe.org/fileadmin/templates/iclei-europe/files/content/Membership/ICLEI_Charter/ICLEI_Charter_2011-Final.pdf [12.12.2012]. Por.: B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie*, Katowice 1994, s. 6.

¹⁵⁶ Chociaż orzekając w sprawie niekonstytucyjności zmiany ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. nr 99, poz. 486) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ważne znaczenie w zakresie dotyczącym dookreślenia pojęcia samorządu lokalnego spełniają niektóre akty prawa międzynarodowego, przytaczając art. 2 Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego, który stanowi, że: „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”. Por.: wyrok z dnia 20 lutego 2002 r., sygn. K. 39/00, Dz. U. z 2002 r., nr 18, poz. 184, s. 9.

czajowa zasada dobrego sąsiedztwa, która wskazuje między innymi na priorytet dobrej współpracy transgranicznej, co z perspektywy polskich województw (zwłaszcza przygranicznych) ma już znaczenie zasadnicze¹⁵⁷. W szczególności ważne wydają się tu konkretyzujące ją regionalne unormowania prawnomiędzynarodowe¹⁵⁸. Dla międzynarodowej współpracy województw znaczące są głównie wiążące Polskę dokumenty powstałe pod auspicjami Rady Europy, składające się na porządek prawa europejskiego w szerszym znaczeniu i przyczyniające się do powstania „europejskiej przestrzeni prawnej”¹⁵⁹.

Polski standard zagranicznej współpracy samorządowej w znacznym stopniu powstawał pod wpływem treści merytorycznej Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego¹⁶⁰. Dokument powstał na forum Rady Europy 15 października 1985 roku, a Polska ratyfikowała go w całości w 1993 roku (obowiązuje od 26 kwietnia 1994 roku)¹⁶¹. W 1994 roku Karta weszła do polskiego systemu prawnego pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i tak jest w wielu publikacjach naukowych nazywana. Jednak w 2006 roku, ówczesna minister spraw zagranicznych, Anna Fotyga sprostowała nazwę na obecnie obowiązującą – Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹⁶². Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, Karta, mimo specyficznej nazwy, nie jest deklaracją polityczną, lecz aktem prawa międzynarodowego – umową wiążącą państwa, które ją podpisały i ratyfikowały. Obowiązuje od 1988 roku, ponieważ cztery lata zajęło zakończenie procesu ratyfikacyjnego przez co najmniej cztery państwa członkowskie Rady Europy, co było formalnym warunkiem wejścia w życie jej postanowień. Zastosowana technika legislacyjna odzwierciedla trudne do pogodzenia idee naczelne leżące u podstaw jej uchwalenia; stanowi bowiem próbę ujednoczenia standardów prawnych dotyczących organizacji i funk-

¹⁵⁷ Por.: T. Jasudowicz, *Zasada dobrego sąsiedztwa w Karcie Narodów Zjednoczonych*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 1989, Prawo XXVII.

¹⁵⁸ Por.: T. Jasudowicz, *Normy regionalne w prawie międzynarodowym*, Toruń 1981.

¹⁵⁹ Choć dla tytułowej problematyki uregulowania odnoszące się do samorządu terytorialnego mają fundamentalne znaczenie – doktrynalna ocena całokształtu dorobku traktatowego Rady Europy nie nadaje im szczególnej wagi. Por.: R. Szafarz, *Rozwój prawa międzynarodowego Europy z problematyki „europejskiej przestrzeni prawnej”*, Warszawa 1994, s. 210.

¹⁶⁰ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

¹⁶¹ Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 roku w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 608. Por.: A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca transgraniczna*, [w:] *Regiony*, s. 225.

¹⁶² Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107.

cjonowania samorządności lokalnej i zagwarantowania podstaw „demokracji lokalnej” w państwach członkowskich Rady Europy, jednakże przy założeniu poszanowania specyfiki rozwiązań ustrojowych i dziedzictwa historycznego każdego z nich¹⁶³.

Postanowienia Karty w zasadzie nie zawierają norm o charakterze *self executing*, nadających się do bezpośredniego zastosowania w wewnętrznym porządku prawnym. Kompromisowy charakter Karty ujawnia się zarówno poprzez treść poszczególnych przepisów, jak i zastosowaną technikę legislacyjną, będącą wyrazem kompromisu zawartego przy jej tworzeniu. Po pierwsze, zgodnie z art. 12 w związku z art. 1 Karty, państwa, które ją podpisały i ratyfikowały, nie są zobowiązane do akceptacji zawartych w niej postanowień *in toto*, lecz do przyjęcia pewnego minimum – co najmniej 20 spośród ogólnej liczby 30 zaproponowanych. Z tego 10 powinno być wybranych obligatoryjnie spośród tzw. postanowień rdzeniowych Karty, do których zaliczono te dotyczące: konstytucyjnych i ustawowych gwarancji samorządności lokalnej, definicji samorządu lokalnego i demokratycznego charakteru jego organów samorządowych, prawnej ochrony granic terytorialnych jednostek lokalnych, kontroli, finansów, ochrony sądowej¹⁶⁴.

Karta nakazuje uznanie w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji zasady samorządności terytorialnej oraz podstawowych kompetencji społeczności lokalnych, dając zarazem możliwość przyznania im 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. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być zasadniczo 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. Jednocześnie powinny być one konsultowane w możliwym zakresie, w odpowiednim czasie i trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Tu Karta ugruntowuje zasadę subsydiarności, wedle której odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić priorytetowo organy władzy znajdujące się najbliżej obywateli, zaś powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności¹⁶⁵.

¹⁶³ A. Mikołajczyk, op. cit., s. 223.

¹⁶⁴ Ibidem, s. 223-225.

¹⁶⁵ M. Perkowski, *Główne podstawy...*, s. 13-14.

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, opierając się na 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 delegowane¹⁶⁶.

Jak słusznie wskazuje Adam Mikołajczyk, art. 10 (ust. 2 i 3) Karty wyznacza europejski standard międzynarodowej aktywności samorządów lokalnych. Karta nie posługuje się przy tym wprost pojęciem współpracy transgranicznej ani współpracy międzyterytorialnej czy międzyregionalnej, jednakże obie te formy mieszczą się w zakresie normowania ust. 3 art. 10. W ocenie cytowanego autora, stosunkowo najszerzej jest chronione prawo przystępowania społeczności lokalnych do międzynarodowych zrzeszeń jednostek samorządowych. Zwraca uwagę brak w tym przypadku zastrzeżenia, że przystępowanie i uczestnictwo w tego rodzaju organizacjach odbywać się ma w granicach lub na warunkach określonych prawem wewnętrznym. Posłużono się ponadto kategorycznym sformułowaniem, że każde państwo powinno prawo społeczności lokalnych do stowarzyszania się „uznać”. Zgodzić się należy z A. Mikołajczykiem, że ponieważ „uznanie” prawa jest kategorią odmienną od jego „nadania” bądź „przyznania”, sugeruje to, iż prawo do stowarzyszania potraktowano jako prawo niejako „naturalne”, istniejące niezależnie od aktu deklaracyjnego potwierdzenia go przez ustawodawstwo danego państwa i niepodlegające ograniczeniu¹⁶⁷. Uznanie prawa do przystępowania do międzyna-

¹⁶⁶ Ibidem, s. 14.

¹⁶⁷ A. Mikołajczyk, op. cit., s. 224. 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. Patrz: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.

rodowych zrzeszeń jednostek terytorialnych oraz do współpracy transgranicznej i międzyregionalnej ma zatem charakter fakultatywny, zaś podpisanie i ratyfikacja Karty nie musi automatycznie oznaczać ich legitymizacji w porządku prawnym danego państwa¹⁶⁸.

Kształtowanie przez państwo zasad międzynarodowej aktywności regionów *prima facie* ogranicza założenia Karty odnośnie aktywizacji samorządów. Jest to jednak wniosek pozorny. W gruncie rzeczy nie ma innej możliwości niż regulacja państwowa. Nie kto inny bowiem, jak 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, czyli 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 wewnętrznym¹⁶⁹.

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 terytorialną¹⁷⁰.

Mimo, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest 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 ujednoczone (przynajmniej w Europie) standardy¹⁷¹.

Ukierunkowana wprost na współpracę międzynarodową samorządu terytorialnego w Europie jest z kolei Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy

¹⁶⁸ Ibidem, s. 225.

¹⁶⁹ M. Perkowski, *Główne podstawy...*, s. 15.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi¹⁷², czyli Konwencja 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 art. 1 Konwencji madryckiej Polska zobowiązała się „ułatwiać i wspierać współpracę transgraniczną wspólnot i władz terytorialnych podlegających jej właściwości ze wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości innej Umawiającej się Strony. Będzie ona czyniła starania na rzecz zawarcia porozumień i przyjęcia uzgodnień niezbędnych w tym celu, z poszanowaniem odrębnych postanowień konstytucyjnych każdej ze Stron”. Mówiąc o współpracy transgranicznej (w art. 2 ust. 1), twórcy Konwencji mieli na myśli „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne. Niniejsza konwencja nie narusza zakresu i rodzaju tej właściwości” (podkreśla pierwszeństwo prawa wewnętrznego danego kraju). Z kolei poprzez pojęcie „wspólnoty i władze terytorialne” (art. 2 ust. 2) rozumiano „jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Każda z Umawiających się Stron może jednak w momencie podpisywania niniejszej konwencji lub w formie późniejszego powiadomienia Sekretarza Generalnego Rady Europy określić jednostki, urzędy i organy, jak również przedmiot i formy działania, co do których zamierza ograniczyć zakres stosowania niniejszej konwencji bądź które zamierza wyłączyć z zakresu jej stoso-

¹⁷² 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. Por.: S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11, s. 61; C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw*, s. 10-12; K. Jóskowiak, zwraca uwagę, że Polska nie jest stroną Protokołu dodatkowego do konwencji madryckiej. Por.: idem, op. cit., s. 83 i n.

wania.” 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. Liberalizm Konwencji madyckiej objawia się także tym, że nie posługuje się ona zamkniętym instrumentarium współpracy transgranicznej (art. 3 ust. 3). Udostępnia praktyce dwa podstawowe modele, które, po odpowiednim dostosowaniu do szczególnej sytuacji konkretnej państw-stron, w zamierzeniu mają ułatwiać współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi¹⁷³:

- bilateralne i multilateralne porozumienia państw, a wśród nich: (1) Wzór porozumienia międzypaństwowego o wspieraniu współpracy transgranicznej; (2) Wzór porozumienia międzypaństwowego o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych; (3) Wzór porozumienia międzypaństwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych; (4) Wzór porozumienia międzypaństwowego o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi; (5) Wzór porozumienia międzypaństwowego o organach współpracy transgranicznej władz lokalnych;
- porozumienia wspólnot oraz władz regionalnych i lokalnych, a wśród nich: (1) Zarys porozumienia o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi; (2) Zarys porozumienia w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym; (3) Zarys porozumienia o utworzeniu transgranicznym stowarzyszeń prawa prywatnego; (4) Zarys umowy (prawa prywatnego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych; (5) Zarys umowy (prawa publicznego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych; (6) Zarys porozumienia o utworzeniu organów współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi.

¹⁷³ 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 każdym 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 rozwiązywania 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 informacji¹⁷⁴.

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 otwarta¹⁷⁵. Konwencja madrycka została uzupełniona dwoma protokołami, do których Polska dotychczas nie przystąpiła. Celem Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzonego w Strasburgu 9 listopada 1995 roku jest wzmocnienie postanowień zawartych w Konwencji madryckiej i uregulowanie niektórych problemów prawnych występujących w dziedzinie współpracy transgranicznej. Decyzje, które zostały podjęte w ramach umowy o współpracy transgranicznej i które nie są sprzeczne z ustawodawstwem państw-stron tej współpracy, mają mieć moc prawną we wszystkich porządkach prawnych państw, do których należą zainteresowane wspólnoty i władze terytorialne. Ponadto, wspólnoty i władze terytorialne mogą powołać organ współpracy transgranicznej. Organ ten – jeśli państwa tak postanowią oraz będzie to zgodne z ich ustawodawstwem – może posiadać osobowość prawną prawa publicznego. Umożliwi to powiązanie aktów współpracy transgranicznej z jednym podmiotem prawnym po obu stronach granicy. Z kolei Protokół nr 2 (do Europejskiej Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi) sporządzony w Strasburgu 5 maja 1998 roku dotyczy współpracy międzyterytorialnej. Zakresem współpracy międzyterytorialnej objęte są wspólne działania na rzecz ustanowienia stosunków między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw, innych niż współpraca transgraniczna sąsiadujących władz, włączając w to zawieranie porozumień dotyczących współpracy ze wspólnotami lub władzami terytorialnymi innych państw. Zgodnie z postanowieniami Protokołu nr 2

¹⁷⁴ M. Perkowski, *Główne podstawy...*, s. 17.

¹⁷⁵ Ibidem.

postanowienia Konwencji madryckiej i Protokołu Dodatkowego mają zastosowanie do współpracy międzyterytorialnej¹⁷⁶.

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)¹⁷⁷ w formie rekomendowanego dokumentu ramowego. W 2005 roku Komitet do spraw Demokracji Lokalnej i Regionalnej zaproponował kolejne dwa projekty EKSR (w formie rekomendacji oraz konwencji). Dalsze prace nad EKSR zostały wznowione w 2007 roku na Sesji Konferencji Ministrów w Walencji. Jej rozwiązania w odniesieniu do regionu są odpowiednikiem uprawnień, jakie proponuje dla władz lokalnych Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹⁷⁸. Podstawowym założeniem Karty jest, w ocenie Krzysztofa Tomaszewskiego, poszukiwanie elementów wspólnych dla szczebla regionalnego przy zachowaniu różnorodności szczegółowych rozwiązań administracyjnych w poszczególnych państwach. W konsekwencji region powinien być podmiotem samorządowym prowadzącym własną politykę i współpracę międzynarodową oraz mieć uprawnienia do tworzenia własnego prawa w ramach określonych ustawami poszczególnych krajów. W szczególności ma prawo uczestniczyć w różnych instytucjach europejskich (takich jak Komitet Regionów Unii Europejskiej), w ramach specjalnych struktur przedstawicielskich i związanych z ich istnieniem procedur reprezentacji interesów regionalnych. Krzysztof Tomaszewski wyróżnia trzy rodzaje współpracy na podstawie EKSR:

- stosunki międzyregionalne: działania niepociągające za sobą bezpośrednich zmian w sytuacji prawnej regionu, jak też akty prawne lub umowy o kooperacji albo zrzeszaniu z innymi regionami lub władzami; tryb współpracy powinny regulować odpowiednie umowy międzynarodowe, przy czym regiony powinny zostać upoważnione do samodzielnego zawierania umów międzynarodowych;
- inicjatywy współpracy transgranicznej: powoływanie wspólnych organów wykonawczych lub ustawodawczych przez regiony tworzące część obszaru trans-

¹⁷⁶ J. Szymański, op. cit., s. 31.

¹⁷⁷ C. Mik, *Opinia w sprawie*, s. 10. Por.: A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 138-139.

¹⁷⁸ Por.: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 21-22.

granicznego, z poszanowaniem prawa wewnętrznego i międzynarodowego (akty prawne wydawane przez te organy powinny być poddane kontroli);

- przedstawicielstwo zagraniczne: biuro o charakterze łącznikowym powołane dla promocji i ochrony interesów tworzących je regionów. Biura mogą być tworzone z udziałem innych niż regiony władz regionalnych lub lokalnych dla współpracy z organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza europejskimi¹⁷⁹.

Jak stanowczo podkreśla Katarzyna Właźlak – do tej pory Europejska Karta Samorządu Regionalnego nie weszła jednak w życie i nie wiąże żadnego z państw europejskich¹⁸⁰. Pomimo że EKSR pozostaje nadal w sferze projektu, budzi kontrowersje, gdyż, jak stwierdza K. Jóskowiak, przewiduje się w niej istnienie regionów z atrybutami kojarzonymi zazwyczaj z państwem. Ponadto trudno przewidzieć, jak państwa europejskie ustosunkują się do kwestii tak dalece idącej samorządności regionalnej w sytuacji ciągle ożywających ruchów separatystycznych i dążeń autonomicznych. Do tego, w opinii K. Jóskowiaka, mogą dojść postulaty i naciski na rządy krajowe, aby samorząd regionalny mógł bezpośrednio i samodzielnie zaistnieć w stosunkach międzynarodowych, przynajmniej w sprawach polityki regionalnej, w związku z czym nie należy oczekiwać, że dokument ten szybko uzyska niezbędne wsparcie ze strony państw członkowskich Rady Europy, jak również aprobatę jej organu stanowiącego – Komitetu Ministrów. Trudno też, mając na względzie wspomniane uwarunkowania, przewidzieć, jaki kształt przyjmie Europejska Karta Samorządu Regionalnego w przypadku jej przyjęcia w przyszłości. Jednak niezależnie od tego, co się stanie, widać wyraźnie, na czym polegają trudności w uzgodnieniu standardu pozwalającego zdefiniować poziom regionalny w aspekcie politycznym i prawnym¹⁸¹. Bogdan Dolnicki sygnalizuje, że w przypadku konfliktów występujących pomiędzy współpracującymi regionami różnych państw, głównie w sprawach zawartych porozumień o współpracy regionalnej, zastosowanie mają regulacje prawne Konwencji o koncyliacji i arbitrażu w ramach KBWE z 1992 roku. Konwencja wskazuje się instytucji wspomagających rozwiązywanie sporów, czyli Trybunał Arbitrażowy, Sąd Koncyliacyjny i Arbitrażowy oraz przede wszystkim komisje pojednawcze powoływane w przypadku każdego konfliktu.

¹⁷⁹ K. Tomaszewski, op. cit., s. 108.

¹⁸⁰ K. Właźlak, op. cit., s. 34. Wydane w ostatnim czasie jedno z przedmiotowych opracowań prawdopodobnie niezamierzenie wprowadza czytelnika w błąd, podając, że współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest regulowana m. in. przez Europejską Kartę Samorządu Regionalnego z 5 czerwca 1997 r., która – jak dotąd – nie została ratyfikowana. Patrz: M. Bonikowska, *Przyszłość samorządowego i obywatelskiego wymiaru polityki zagranicznej*, [w:] M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, op. cit., s. 33.

¹⁸¹ K. Jóskowiak, op. cit., s. 104.

Bogdan Dolnicki wyjaśnia, że w praktyce jednostki lokalne współpracujące na podstawie prywatnoprawnych umów o partnerstwie rozwiązują sporne sytuacje, korzystając z przepisów prawa prywatnego międzynarodowego¹⁸².

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. Można tu wyróżnić cztery kategorie umów dwustronnych:

- umowy przewidujące tworzenie komisji międzyrządowych ds. zagospodarowania przestrzennego, współpracy transgranicznej oraz rozwoju regionalnego; efektem takich umów jest rozwijanie współpracy na bazie specjalnych struktur rządowych: grup roboczych, komisji lub połączonych instytucji;
- umowy dotyczące specyficznych aspektów współpracy transgranicznej;
- umowy o stosunkach dobrosąsiedzkich;
- umowy o wprowadzeniu w życie Konwencji madryckiej mające na celu wyznaczenie ogólnych ram współpracy między regionami¹⁸³.

Jak podaje K. Jóskowiak, po roku 1989 Polska zawarła 13 umów i porozumień o współpracy transgranicznej lub międzyregionalnej, w tym ze wszystkimi państwami ościennymi. W przyjętych dokumentach, zgodnych ze standardami europejskimi, strony podkreślają znaczenie, jakie przywiązują do regionalnej i lokalnej współpracy transgranicznej, oraz wyrażają wolę wspierania tej współpracy w celu skutecznego rozwiązywania trudnych problemów regionów granicznych¹⁸⁴. Na poszczególnych granicach Polski ramy formalne współpracy transgranicznej określają przede wszystkim następujące traktaty, umowy i porozumienia¹⁸⁵:

¹⁸² Dz. U. z 1999 r., nr 98, poz. 1138. Por.: *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012, s. 169.

¹⁸³ K. Tomaszewski, op. cit., s. 109-110. Por.: W. Toczyski, *Międzynarodowa współpraca regionów poradnik*, Gdańsk 1998, s. 62-63.

¹⁸⁴ K. Jóskowiak, op. cit., s. 89-92. Por.: C. Woźniak, *Regulacje prawne współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Warszawskiej – Kolegium Nauk Społecznych i Administracyjnych” 2004, nr 22; idem, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4; idem, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 182-183.

¹⁸⁵ Poniżej będą przedstawione dokumenty w układzie terytorialnym.

1) **na granicy zachodniej:**

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy z 14 listopada 1990 roku, Dz. U. 1992, nr 14, poz. 54;
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 roku, Dz. U. z 1992 r., nr 14, poz. 56;
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy regionalnej i przygranicznej z 17 czerwca 1991 roku (w formie wymiany not), Dz. U. z 1992 r., nr 14, poz. 56;
- Nota ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej do federalnego ministra spraw zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec w sprawie utworzenia Niemiecko-Polskiej Komisji Międzyrządowej do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej z 17 czerwca 1991 roku, dokument z zasobów Ministerstwa Spraw Zagranicznych udostępniony na potrzeby badań;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych z 19 maja 1992 roku, Dz. U. z 1997 r., nr 11, poz. 56, 57;

2) **na granicy wschodniej:**

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy gospodarczej z 4 marca 2005 roku, M. P. z 2006 r., nr 59, poz. 628;
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z 18 maja 1992 roku, Dz. U. z 1993 r., nr 125, poz. 573;
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, zawarte w Warszawie 24 kwietnia 1992 roku, M.P. z 2003 r., nr 37, poz. 518;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy gospodarczej i handlowej z 10 października 1991 roku, dokument z zasobów Ministerstwa Gospodarki udostępniony na potrzeby badań;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej, sporządzone w Kijowie 24 maja 1993 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ;
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z 26 kwietnia 1994 roku, Dz. U. z 1995 r., nr 15, poz. 71;

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy transgranicznej, zawarta w Wilnie 16 września 1995 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ;
- 3) **na granicy południowej:**
- Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federalną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjaznej współpracy z 6 października 1991 roku, Dz. U. z 1992 r., nr 59, poz. 296;
 - Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej, zawarte w Warszawie 18 sierpnia 1994 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ;
 - Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, zawarte w Warszawie 8 września 1994 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ;
 - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o małym ruchu granicznym, zawarta w Pradze 17 stycznia 1995 roku, Dz. U. z 1996 r., nr 46, poz. 207, 208;
- 4) **na granicy północnej:**
- Deklaracja o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską z 10 października 1991 roku, dokument z zasobów Ministerstwa Spraw Zagranicznych udostępniony na potrzeby badań;
 - Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 22 maja 1992 roku, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 291;
 - Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, zawarte w Moskwie 22 maja 1992 roku, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 29;
 - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej, zawarta w Warszawie 2 października 1992 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Różnorodność poszczególnych źródeł formalnych i cytowań uwarunkowana jest realiami praktyki zweryfikowanymi empirycznie.

Kazimierz Jóskowiak wskazuje, że umowy i porozumienia, które Polska zawarła z państwami sąsiednimi, łączą wspólne elementy:

- definiują pojęcia współpracy transgranicznej władz regionalnych i lokalnych;
- nakładają na strony obowiązek informowania władz regionalnych i lokalnych o możliwościach ich działania w zakresie współpracy transgranicznej;
- zobowiązują do rozwiązywania problemów natury prawnej, administracyjnej lub technicznej, które mogą zakłócić rozwój tej współpracy;
- wyszczególniają dziedziny współpracy transgranicznej, które strony zobowiązują się popierać i w zakresie których władze regionalne i lokalne obu państw mogą planować i organizować współpracę, w tym zawierać umowy w ramach swych kompetencji;
- zakładają możliwość tworzenia na szczeblu lokalnym lub regionalnym wspólnych organów koordynacyjnych do spraw współpracy transgranicznej, a także w celu koordynacji ogólnych lub tematycznych kierunków współpracy dwustronnych komisji międzyrządowych;
- zawierają klauzulę dotyczącą możliwości ograniczenia stosowania przez każdą ze stron obowiązywania umowy w odniesieniu do części terytorium swojego państwa, przedmiotu lub formy współpracy;
- podkreślają wymóg zgodności działań transgranicznych z prawem krajowym oraz zobowiązaniami międzynarodowymi każdego z obu państw¹⁸⁷.

Na zarysowany wyżej stan prawny wpływa, rekonstrukcyjnie wręcz, członkostwo Polski w Unii Europejskiej i poddanie się jej unormowaniom prawnym.

2.2

Prawo Unii Europejskiej a międzynarodowa współpraca województw

Unia Europejska opiera się na własnym specyficznym porządku prawnym. W bieżącym roku w siedzibie Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu odbył się panel dyskusyjny upamiętniający 50 rocznicę wyroku w sprawie *Van Gend en Loos*, wydanego 5 lutego 1963 roku. Tematem dyskusji był ten wyrok jako źródło i wzorzec zasad stanowiących podstawę ładu konstytucyjnego Unii Europejskiej, jak również z punktu widzenia możliwości, jakie otwiera on dla dalszego rozwoju kon-

¹⁸⁷ K. Jóskowiak, op. cit., s. 89-92.

strukcji europejskiej¹⁸⁸. To, co 50 lat temu wyglądało na precedens i życzenie ambitnego sądu, przestoczyło się w rzeczywistość, a pod pewnymi względami przerosło ówczesne wyobrażenia. Systematyka prawa Unii Europejskiej przekłada się na posługiwanie się nim. Podstawę pierwotną tworzą traktaty. Na nich bazuje prawo stanowione przez organy UE (prawo wtórne) oraz dokumenty, które choć mocy wiążącej nie posiadają to odgrywają istotną rolę w unijnym obrocie prawnym (przy wykładni, planowaniu).

Cezary Mik trafnie zwraca uwagę, że bezpośredni udział władz regionalnych i lokalnych w pracach Unii Europejskiej datuje się stosunkowo od niedawna. Do Traktatu z Maastricht (7 lutego 1992 roku, obowiązującego od 1 listopada 1993 roku) sprawy regionów i społeczności lokalnych przedstawiały rządy centralne państw członkowskich. One też w odpowiednich gremiach Rady o nich w zasadzie samodzielnie decydowały. Wyraźniejsza emancypacja władz regionalnych i lokalnych dokonała się dopiero na mocy Traktatu z Maastricht. Aktualnie bezpośredni udział tych władz ujawnia się w dwóch miejscach systemu instytucjonalnego Unii: w pracach Rady Unii Europejskiej oraz w Komitecie Regionów. Przy tym rola władz regionalnych i lokalnych w Radzie Unii jest z natury rzeczy dość ograniczona (także w tym znaczeniu, że dotyczy jedynie państw federalnych i częściowo o strukturze zregionalizowanej, gdzie dokonano podziału kompetencji między władze federacji/centralne i krajów związkowych/regionalne i gdzie działają rządy krajowe i autonomiczne władze regionalne). Zasadniczym forum, na którym reprezentowane są interesy regionalne i lokalne, jest, w ocenie C. Mika, Komitet Regionów¹⁸⁹.

W dorobku prawnym Unii Europejskiej podstawę prawną dla międzynarodowej aktywności samorządu terytorialnego tworzą kluczowe akty prawa pierwotnego¹⁹⁰. Traktat o Unii Europejskiej (*Treaty on European Union* – TUE)¹⁹¹ 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,

¹⁸⁸ 50th anniversary of the judgment of the Court of 5 February 1963, *Van Gend en Loos*, Conference 13 May 2013, dostęp: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-02/programme_vgl_en.pdf [01.06.2013].

¹⁸⁹ C. Mik, *Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 224.

¹⁹⁰ Poniższy wywód w znacznym stopniu jest odzwierciedleniem mojego aktualnego stanowiska wyrażonego w: M. Perkowski, *Główne podstawy...*, s. 17-21. Ze względu na dążenie do kompletnego omówienia tytułowej problematyki będzie ono przytoczone *in extenso*.

¹⁹¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/ 13 z 30.03.2010 r.

jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego.” Równocześnie jednak Unia: „szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”. Zarysowany tu „balans” wzmacnia ust. 3 art. 5 TUE, wedle którego: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej 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”. 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.” Artykuł 8 tworzy podstawę pod Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), zainaugurowaną w 2004 roku, skierowaną do państw sąsiadujących nieobjętych aktualną perspektywą członkostwa. Europejska Polityka Sąsiedzka obecnie obejmuje relacje Unii Europejskiej z piętnastoma państwami sąsiadującymi (Chorwacja od 1 lipca 2013 roku jest członkiem) oraz z Autonomią Palestyńską, na podstawie umów stowarzyszeniowych (z południowymi partnerami), porozumień o partnerstwie i współpracy (ze wschodnimi sąsiadami, zastępowane obecnie również umowami o stowarzyszeniu) oraz Planów Działań, których implementację Unia wspiera i dofinansowuje ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁹², z budżetem uzgodnionym na perspektywę siedmioletnią 2007-13 na kwotę ok. 11,18 mld EUR. Większość środków finansowych w ramach programów krajowych i regionalnych jest kierowanych na Południe (wcześniej ok. 70%, obecnie nieco ponad 60%), a mniejsza ich część

¹⁹² Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE L 310 z 09.11.2006 r.

jest skierowana na wschodni wymiar EPS (wcześniej około 30%, a obecnie blisko 40%). W grudniu 2011 roku 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). Warto na koniec wspomnieć o art. 11, ust. 4 TUE, zgodnie z którym w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej: „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁹³, 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, 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

¹⁹³ Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/47 z 30.03.2010 r.

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 zaoferowania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.” Wedle kolejnego postanowienia (art. 175) Traktatu – Unia m. in.: „(...) wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych”. Zwłaszcza (art. 176) „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”. Polityka spójności konsekwentnie rozszerza wsparcie dla międzynarodowej współpracy międzyregionalnej, przekonując się o jej użyteczności. Kształtowana aktualnie reforma polityki spójności przewiduje zdecydowany wzrost środków przeznaczonych na działania związane z tym zagadaniem. 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 należy wymienić pakiet rozporządzeń regulujących politykę spójności *sensu largo*¹⁹⁴. Według Cezarego Mika, fundamentalne znaczenie dla aktywności międzynarodowej województw (szerzej jednostek samorządu terytorialnego) ma zwłaszcza rozporządzenie nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, które przewiduje ustanawianie EUWT dla ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej, czyli współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej¹⁹⁵.

¹⁹⁴ 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. Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r. (ze zm.); rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, Dz. Urz. 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. Urz. 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. Urz. UE L 210 z 10.08.2007 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. Urz. 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. Urz. 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. Urz. UE L 247 z 9.9.2006 r. (ze zm.).

¹⁹⁵ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 12-13. Zob. też: A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 7 i n.; idem, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT): wdrażanie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 do polskiego porządku prawnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2, s. 9 i n.; idem, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3052, s. 41 i n.; M. K. Brab, P. Kledzik, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] *Nowe*

Niewątpliwie warto też zwrócić uwagę na charakter prawny programów operacyjnych, poprzez które odbywa się programowanie i wdrażanie projektów współfinansowanych z funduszy unijnych na poziomie państw członkowskich. Przepisy prawa Unii Europejskiej wyznaczają termin na przygotowanie oraz przedstawienie Komisji Europejskiej programu operacyjnego. Państwo członkowskie ma obowiązek przekazać do Komisji treść uzgodnionego na poziomie krajowym programu operacyjnego w terminie najwyżej 5 miesięcy od przyjęcia strategicznych wytycznych UE dla spójności. Dalej następuje etap oceny przez Komisję Europejską przekazanego przez państwo członkowskie projektu programu operacyjnego. W trakcie tej oceny Komisja może zgłosić zastrzeżenia oraz wezwać państwo członkowskie do przedstawienia dodatkowych informacji. Ocena programu operacyjnego może potrwać maksymalnie 4 miesiące od dnia jego oficjalnego przekazania przez państwo członkowskie¹⁹⁶. Rozwiązanie to pozwala Komisji Europejskiej ingerować w zaplanowane przez państwo członkowskie wdrażanie polityki spójności. Jednocześnie Unia Europejska staje się współodpowiedzialna za wdrażanie przez państwa członkowskie funduszy strukturalnych. W ten sposób kształtuje się tu specyficzna zależność – poza typowym oddziaływaniem prawa UE na prawo krajowe, w którym to ostatnie musi być zgodne z tym pierwszym, ma miejsce „partnerska europeizacja” przepisów krajowych, polegająca na ich akceptacji przez Komisję Europejską, przy jednoczesnym pozostawieniu ich odrębności treściowych (zaciera się właściwie rozróżnienie krajowo-unijne, czyniąc programy operacyjne kategorią źródłową *sui generis*). Słuszną wydaje się teza, że program operacyjny staje się dorozumianym załącznikiem odnoszącej się doń decyzji Komisji Europejskiej. W ten sposób – powracając na grunt krajowy – należy zauważyć, że program operacyjny nabiera cech prawa UE (autonomia, prymat, bezpośredniość) i nie może być modyfikowany pośrednio czy też determinowany prawem krajowym¹⁹⁷. Jednocześnie w perspektywie budżetowej 2007-2013 Unia Europejska wprowadziła elastyczny system realizacji programu operacyjnego, który przewiduje uaktualnienie jego postanowień w przypadku zajścia określonych w rozporządzeniu ogólnym przesłanek, zarówno z inicjatywy państwa członkowskiego, jak i Komisji Europejskiej, co umożliwiał

problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 555 i n.; K. Miaskowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowe ramy transgranicznej współpracy terytorialnej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2010, t. XX, nr 2, s. 248 i n.

¹⁹⁶ Por.: art. 32, ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

¹⁹⁷ Por. rozważania na ten temat w: M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce*, [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2010, s. 23 i n.

aktywne reagowanie państw członkowskich na zmieniające się warunki realizacji polityki spójności¹⁹⁸.

W praktyce znaczenie mają (przy ustalaniu sytuacji prawnej województw w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w Europie) prawne podstawy klasyfikacji terytorialnej w obrębie Unii Europejskiej. Klasyfikacja NUTS funkcjonuje w prawie wspólnotowym od 1988 roku, jednak dopiero w roku 2003 pojawiło się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klasyfikacji NUTS¹⁹⁹. 26 listopada 2005 roku weszła w życie nowelizacja obejmująca klasyfikacją NUTS regiony 10 nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, a 6 marca 2008 roku z powodu przystąpienia Bułgarii i Rumunii. Poza tym, od niedawna interesującą perspektywę oferuje województwom (w kontekście ich międzynarodowego współdziałania), a przede wszystkim społecznościom ich mieszkańców, regulacja wykonawcza europejskiej inicjatywy obywatelskiej (we wspomnianym wyżej jej ujęciu traktatowym)²⁰⁰.

Porządek prawny Unii Europejskiej przyznaje też pewną rolę niewiążącym dokumentom, składającym się na jej „miękkie” prawo. Składają się nie różne uchwały organów UE (inne niż rozporządzenia, dyrektywy i decyzje), w tym zwłaszcza: opinie, zalecenia, komunikaty. Szereg z nich – w mniejszym lub większym stopniu – nawiązuje do aktywności międzynarodowej samorządu terytorialnego w Europie²⁰¹. 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. Bodaj najbardziej znanym „miękkim” dokumentem unijnym jest Wspólnotowa Karta Regionalizacji

¹⁹⁸ Art. 33 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Por.: M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej...*, s. 24.

¹⁹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. Urz. UE L 154/1 z 21.06.2003 r. ze zm. Wykonawczą rolę spełnia: rozporządzenie Komisji (WE) nr 11/2008 z dnia 8 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. Urz. UE L 5/13 z 09.01.2008 r.

²⁰⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65/1 z 11.03.2011 r. ze zm. Szerzej na ten temat: M. Góra, W. Burek, P. Filipek, *Europejska inicjatywa obywatelska*, Warszawa 2011.

²⁰¹ Na przykład: Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, opinia wydana z inicjatywy własnej na sesji 17–18 czerwca 2009 roku. Patrz: oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów Unii Europejskiej, <http://cor.europa.eu>, czy też: *Wspólnotowa Karta Regionalizacji*, Dz. Urz. WE z 19.12.1988 r., nr C 326, art. 1.

Unii Europejskiej – niewiążąca prawnie deklaracja polityczna wydana w formie rezolucji Parlamentu Europejskiego (wraz z rezolucją Parlamentu z 18 listopada 1988 roku dotyczącą polityki regionalnej Wspólnoty i roli regionów)²⁰². Artykuł I wskazuje, że „pod pojęciem regionu rozumie się terytorium jednolite geograficznie albo zgrupowanie obszarów o jednolitej tradycji, gdzie zamieszkujące populacje posiadają pewne wspólne elementy”. Dążą one (obszary/populacje) jednocześnie do zachowania specyfiki w celu osiągnięcia postępu społecznego, kulturowego i ekonomicznego. Społeczność regionu, wedle Karty Regionalizacji, spajają: język, kultura, tradycja historyczna oraz interesy w zakresie ekonomii i transportu²⁰³. Projektodawcy uwzględnili jednak zróżnicowanie regionów w Europie wprowadzając do definicji zastrzeżenie, że „nie jest niezbędne, aby te wszystkie warunki były spełnione jednocześnie”. Zasięg terytorialny regionu powinien być (według art. 7 Karty) wyrazem woli zamieszkującej jego obszar ludności, która w powszechnych i bezpośrednich wyborach wyłania zgromadzenie regionalne dysponujące uprawnieniami legislacyjnymi. Uprawnienia wykonawcze pozostają w gestii rządu regionalnego i stojącego na jego czele prezydenta regionu. Oczywiście twórcy Karty mieli też pełną świadomość różnorodności pojmowania regionu i jego roli w poszczególnych państwach członkowskich, zaznaczając, że różnorodne określenia i prawnopolityczna pozycja, które jednostki te mogą posiadać w poszczególnych państwach, nie wykluczają ich z postanowień przedłożonych w tej Karcie²⁰⁴. Małgorzata Anna Łapuć zwraca uwagę, że z treści Karty wynika postulat, że regiony powinny posiadać pełną osobowość prawną i autonomię finansową, a ponadto powinny mieć zapewnione odpowiednie źródła finansowania dla właściwego i niezależnego sprawowania przezeń władzy. Karta apeluje zwłaszcza, aby były zapewnione odpowiednie fundusze rozwoju dla regionów uboższych²⁰⁵. Zadeklarowano w niej też, że państwa i regiony będą sprzyjać nawiązywaniu i rozwojowi współpracy transgranicznej, wyrażającej i realizującej się m.in. poprzez koordynację wspólnych planów rozwoju, przy wsparciu funduszy strukturalnych Wspólnot Europejskich, a także stwierdzono, że państwa powinny umożliwić przedstawicielom regionów uczestnictwo w technicznych, doradczych i zarządzających instytucjach Wspólnot. Odnoszący się do współpracy transgranicznej art. 23 ust. 3 Karty proponował, aby państwa członkowskie Wspólnot zobowiązały się „zezwoić i wspierać współpracę transgraniczną pomiędzy jednostkami terytorialnymi różnych państw w dziedzinach, które

²⁰² A. Mikołajczyk, op. cit., s. 212.

²⁰³ Ibidem, s. 212 i 251.

²⁰⁴ Por.: K. Jóskowiak, op. cit., s. 64-65.

²⁰⁵ M. A. Łapuć, *Idea regionalizmu w Unii Europejskiej a samorząd wojewódzki*, praca doktorska (promotor D. R. Kijowski), z zasobów Biblioteki Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, s. 60.

należą do zakresu kompetencji tych władz oraz, jeśli to konieczne podjąć działania, aby w świetle prawa krajowego współpraca taka była traktowana jako wewnętrzne, a nie zewnętrzne stosunki”. Adam Mikołajczyk zwraca uwagę, że Wspólnotowa Karta Regionalizacji w niewielkim stopniu przyczyniła się do wprowadzenia jednolitej czy nawet zbliżonej instytucji regionu w państwach członkowskich, a po latach można jej obecnie przypisywać wartość przede wszystkim historyczną²⁰⁶.

Przeгляд unijnych regulacji właściwych wobec międzynarodowej współpracy województw pozwala zauważyć, że w stosunkowo krótkim czasie uformował się wielopoziomowy zbiór norm, który zabezpiecza tą współpracę i jej uczestników, wprowadzając przy tym porządkujące standardy. Ponadto, prawo unijne wywiera bezpośredni i pośredni wpływ na prawo polskie.

2.3

Prawo polskie (powszechne) a międzynarodowa współpraca województw

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, dlatego wszelka działalność publiczna (w tym międzynarodowa współpraca województw) musi mieć i ma podstawy w prawie polskim²⁰⁷.

Konstytucja RP w art. 3 stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym, co wyklucza istnienie w jej obrębie autonomicznych jednostek terytorialnych, a Polskę czyni jednolitym podmiotem stosunków międzynarodowych. Zgodnie z tym, niemożliwe jest niezależne, odrębne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, w tym województw, w stosunkach międzynarodowych. Wszelka zewnętrzna aktywność województw musi być podporządkowana i zgodna z wytycznymi polityki zagranicznej państwa. Ta na pozór prosta formuła prawna – w ocenie C. Mika – zawiera w sobie poważną treść ustrojowo-normatywną, która odnosi się do każdego elementu państwa, czyli wspólnoty ludzkiej, terytorium, na której jest ona stale osiadła oraz władzy państwowej. Jednolitość państwa w odniesieniu do wspólnoty ludzkiej oznacza, że wspólnota ta jest wyodrębniona jako jednolita grupa ludzka. Kryterium wyodrębnienia jest obywatelstwo polskie, które jest wspólne i jedyne dla obywateli polskich. Nie może istnieć inne obywatelstwo niż

²⁰⁶ Por.: A. Mikołajczyk, op. cit., s. 212 i 251.

²⁰⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 (sprost. Dz. U. z 2001 r., nr 28, poz. 319, ze zm. Dz. U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471), art. 2. Por.: C. Mik, *Status władz ...*, s. 222.

ogólnopolskie. Cezary Mik sugeruje, aby art. 3 Konstytucji w tym względzie kojarzyć z art. 1, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli (i tylko obywateli, a nie np. mieszkańców). Zasady tej nie narusza obywatelstwo Unii Europejskiej, wprowadzone Traktatem z Maastricht z 7 lutego 1992 roku, gdyż obywatelstwo to jest rozwiązaniem specyficznym, będącym „nakładką” nad obywatelstwem państw członkowskich. Nie zastępuje ono obywatelstwa krajowego, lecz jest do niego dodane (art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej)²⁰⁸. Polska jest państwem jednolitym terytorialnie, w odróżnieniu od państw federalnych i zregionalizowanych, a poszczególne jednostki administracyjnego podziału terytorialnego nie dysponują władzą suwerenną ani nawet autonomią (jak to miało miejsce w okresie międzywojennym w odniesieniu do województwa śląskiego, posiadającego autonomię na podstawie statutu organicznego z 15 lipca 1920 roku)²⁰⁹. W konsekwencji władztwo państwowe nie jest podzielone między władzę centralną i władze regionalne, lecz ma charakter jednolity, co implikuje wyłączność władzy państwowej, chyba że co innego wynika z Konstytucji (m.in. w kontekście art. 90, art. 117). Władze regionalne nie mogą być konkurentem władzy centralnej, ani być tak traktowane przez władzę centralną²¹⁰. Artykuł 15 Konstytucji opiera ustrój terytorialny RP na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, według podziału terytorialnego ukształtowanego z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych i zapewniającego jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych w zakresie, który nie skutkuje naruszenia zasady jednolitości państwa i dobra wspólnego (art. 3 i 1 Konstytucji)²¹¹. W Polsce samo-

²⁰⁸ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 2. Por.: M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, *Międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, s. 173.

²⁰⁹ Por.: P. Bałbys, *Ruch Autonomii Śląska – w stronę nowoczesnego ruchu regionalnego*, [w:] *Wielopolska regionalna? Regionalizm w Polsce a polityka strukturalna Unii Europejskiej*, pod red. K. Bondyry, M. S. Szczepańskiego, P. Śliwy, Poznań 2008; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 38-39; S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna...* op. cit., s. 59-60; A. Ławniczak w komentarzu do art. 3 Konstytucji, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 21; C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 3; P. Sarnecki w komentarzu do art. 5 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007; R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8, s. 34.

²¹⁰ Zob.: A. Błaś w komentarzu do art. 3, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 20; C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów ...*, s. 3-4; P. Sarnecki w komentarzu do art. 3 Konstytucji, op. cit., pkt 1 i 3.

²¹¹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku dotyczącym likwidacji gmin warszawskich z 18 lutego 2003 r. (K 24/02), że „Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyj-

rząd terytorialny (w tym wojewódzki) wykonuje wszelkie zadania publiczne, niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji), w tym zadania własne, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1) i zadania zlecone, które ustawodawca może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego (ust. 2). Konstytucja nie czyni województw podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 lokuje tu gminy), jednakże przyznaje im (jak i pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego) własną osobowość prawną i ochronę sądową jej realizacji (art. 165 Konstytucji). Z drugiej strony – to do Rady Ministrów należy kompetencja prowadzenia polityki zagranicznej RP (art. 146 ust. 1), a także sprawowanie ogólnego kierownictwa w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedanie innych umów międzynarodowych (ust. 3 punkty 9 i 10)²¹². Konstytucja nie zezwala więc województwom na samodzielne podejmowanie i utrzymywanie stosunków z podmiotami prawa międzynarodowego, w szczególności z państwami trzecimi i z organizacjami międzynarodowymi, co bynajmniej nie zamyka im drogi do stosunków międzynarodowych. Według dyspozycji artykułu 172 Konstytucji: „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Prawa województw (i innych jednostek samorządu terytorialnego) wyartykułowane w ten sposób uważane są za publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządowych, które mieszczą się w zakresie zasady samodzielności, o której mowa w art. 165 Konstytucji, przez co podlegają ochronie sądowej²¹³. Jest to *de facto* legislacyjne odzwierciedlenie treści artykułu 10 ust. 2 i 3 omawianej wcześniej Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Konstytucja nakazuje polskiemu prawodawcy ustawowo określić zasady tej działalności²¹⁴. Warto zwrócić tu uwagę na pogląd J. Szymańskiego, który argumen-

nych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje”. Por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zmiany sposobu ustalania wyników wyborów samorządowych – blokowanie list z 3 listopada 2006 r. (K 31/06). Tak C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 4-5. Zob. też: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 108; P. Sarnecki w komentarzu do art. 15 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. 4, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, pkt 3-4.

²¹² C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 5-7. Por.: P. Sarnecki w komentarzu do art. 163 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, pkt 2.

²¹³ A. Malinowska, op. cit., „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 135.

²¹⁴ Por.: M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 106-107.

tuje, że art. 172 nie nadaje się do bezpośredniego stosowania, a przynajmniej budzi to poważne wątpliwości²¹⁵.

Na podstawie art. 15 Konstytucji ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²¹⁶ 1 stycznia 1999 roku uformowała trzy stopnie jednostek terytorialnych: gminy, powiaty i województwa. Szesnaście województw zostało wyszczególnionych *explicite*, a ponadto ustawodawca wskazał gminy wchodzące w ich skład (art. 2, załącznik). Szczegółowe zasady organizacji i działania samorządu wojewódzkiego określiła ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²¹⁷, która w rozdziale 6 zatytułowanym „Współpraca zagraniczna” wskazuje, że województwa prowadzą swą 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, dotyczące 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. W ten sposób polityka zagraniczna pozostaje w kompetencji rządu, a samorząd wojewódzki prowadzi jedynie współpracę zagraniczną²¹⁸. Joanna Lemańska zauważa, że ustawa o samorządzie województwa w sposób wyraźny zawężyła możliwość współpracy zagranicznej województw jedynie do szczebla regionalnego. Odbywać się może ona w ramach współpracy województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw²¹⁹.

²¹⁵ J. Szymański, op. cit., s. 45.

²¹⁶ Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603, ze zm.

²¹⁷ Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.

²¹⁸ Praktyka w tym względzie zbliża się już do 15-lecia. Uchwałę zatytułowaną „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” w czerwcu 1999 roku, jako pierwsze województwo w Polsce przyjął samorząd województwa dolnośląskiego. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zaakceptowało ją nie zgłaszając żadnych uwag. Por.: M. Perkowski, *Polskie województwa...*, s. 107.

²¹⁹ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 242.

Ponadto, 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 terytorialnego²²⁰. Jest to drugie z praw wskazanych w art. 172 Konstytucji, przy czym ustawa pojmuje współpracę zagraniczną szeroko, włączając w nią również udział w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²²¹. Ustawa wyodrębnia do osobnej regulacji kwestię akcesji do zrzeszeń międzynarodowych. Z kolei zasady udziału w działalności instytucji międzynarodowych mają określać porozumienia zawarte przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (art. 76 ust. 2), co w praktyce oznacza Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Cezary Mik trafnie podkreśla, że regulacja ustawowa dotyczy jedynie bardzo ogólnych ram współpracy zagranicznej województwa, a zwłaszcza zasad (art. 76 ust. 1) oraz trybu (art. 75-77, zwłaszcza art. 77) jej podejmowania²²². W odniesieniu do pierwszego z uprawnień wymienionych w konstytucyjnym art. 172 *lex specialis* stanowi ustawa z dnia 15 września 2000 r. 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 przystępować do międzynarodowych zrzeszeń jedynie w granicach posiadanych kompetencji i w zgodzie z obowiązującym prawem wewnętrznym, a w szczególności po zatwierdzeniu stosownej uchwały przez ministra spraw zagranicznych²²³.

²²⁰ M. Perkowski, *Polskie województwa...* op. cit., s. 107.

²²¹ Por. komentarze do ustawy: A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 507 i n.; *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 583 i n., oraz ekspertyzę: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 8.

²²² C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 8-9.

²²³ Dz. U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009, ze zm., M. Perkowski, *Polskie województwa ...*, s. 107-108; R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych*

Pewne znaczenie zachowuje tu też ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów²²⁴, a pośrednio – cały szereg innych uregulowań.

2.4

Prawo województw a międzynarodowa współpraca

Międzynarodowa współpraca województw, poza tym, że odbywa się w granicach obowiązującego prawa przedstawionego w poprzednich podrozdziałach, realizuje się także na podstawie i poprzez uchwały samorządów wojewódzkich. W szczególności priorytety współpracy zagranicznej województwa, inicjatywy zagraniczne województwa, projekty umów o współpracy regionalnej zapadają w drodze uchwał sejmiku województwa (kompetencja wyłączna), które są podejmowane bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku²²⁵. Do podjęcia tych uchwał wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw zagranicznych (choć ustawodawca nie wskazuje kryteriów udzielania zgody, nie ma ona jednak charakteru uznaniowego), którą jest on obowiązany wydać, jeśli planowana przez województwo współpraca mieści się w granicach jego (województwa) zadań i kompetencji oraz następuje w zgodzie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną oraz zobowiązaniami międzynarodowymi Polski. Tu pojawia się podwójne uwarunkowanie współpracy zagranicznej województwa – bez uchwały sejmiku nie może ona zostać zainicjowana, a odmowa wydania zgody przez ministra prowadzi do bezskuteczności uchwały podjętej przez sejmik województwa. Zgoda obejmuje nie tylko samo zawarcie porozumienia, ale również jego treść²²⁶.

W priorytetach współpracy zagranicznej województwa, jak już wspomniano, następuje określenie głównych celów współpracy zagranicznej, priorytetów geograficznych przyszłej współpracy oraz zamierzenia przystąpienia do międzynarodo-

zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, nr 2486, s. 63-65. Zdaniem tej autorki wymienione zasady ustawowe mają charakter deklaratoryjny, gdyż wynikają z całości norm systemu prawnego RP. Por.: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 9-10.

²²⁴ Dz. U. z 2005 r., nr 90, poz. 759, art. 19 i 20. Por.: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 13.

²²⁵ K. Sikora, *Samorząd województwa*, [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej*, pod. red. B. Szmulika, K. Miaskowskiej-Daszkiwicz, t. 3, Warszawa 2012.

²²⁶ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 04.06.2001 r., PN.II.0911-3/14/01, OSS 2001, nr 4, poz. 127. Por.: S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw...*, s. 54 i n.; K. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 3 i n.

wych zrzeszeń regionalnych. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, z drugiej jednak strony zostało sformułowane w sposób dalece ogólny i nieostry, co pozwala na rozszerzającą interpretację. Wedle Janusza Szymańskiego, priorytety nie mają waloru normatywnego. Nie są one również aktami prawa miejscowego, lecz deklaratywnym dokumentem programowym, określającym cel, charakter i obszar zamierzonych aktywności, w intencji sejmiku, jako politycznej reprezentacji województwa²²⁷. Kazimierz Bandarzewski uważa priorytety za szczególny akt prawa miejscowego (a nie akt kierownictwa wewnętrznego), skierowany co prawda do organów samorządu województwa, ale regulujący zasady postępowania w stosunkach zewnętrznych²²⁸. Słuszny wydaje się pogląd Andrzeja Szewca, że nie ma przy tym żadnych podstaw prawnych, aby uznać, że priorytety – poza województwem jako takim – wiążą też inne jednostki samorządu terytorialnego położone na obszarze województwa²²⁹. Priorytety współpracy zagranicznej województwa można – w zakresie znaczenia dla funkcjonowania samorządu województwa oraz specyfiki tego dokumentu – porównać ze strategią województwa, ponieważ ten dokument ma charakter ogólnoplanistyczny i dąży do racjonalizacji i spójności decyzji strategicznych, nadając kierunek rozwoju, zamiast precyzować poszczególne działania²³⁰. Sama strategia, realizowana następnie przez programy wojewódzkie, jest dokumentem ustalającym węzłowe kierunki aktywności międzynarodowej województwa. Przy jej formułowaniu i realizacji samorząd województwa współpracuje m.in. z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich²³¹.

W ramach podejmowanych inicjatyw zagranicznych dochodzi do zawierania umów o zagranicznej współpracy regionalnej (których projekty mogą być przedkładane partnerowi zagranicznemu jedynie za zgodą MSZ, a następnie są przesyłane za pośrednictwem wojewody nie tylko do MSZ, ale także do ministra właściwego do spraw administracji publicznej). Wątpliwy jest ich charakter prawny, ale ponieważ, nie jest to prawo (wewnętrzne) województw – poświęcono temu zagadnieniu uwagę w dalszej części pracy.

²²⁷ J. Szymański, op. cit., s. 49. Por.: S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna...* op. cit., s. 63.

²²⁸ K. Bandarzewski, *Współpraca zagraniczna*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, s. 365-366. Por. K. Wlazlak, op. cit., Warszawa 2010, s. 210.

²²⁹ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 510. Por.: Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2006, s. 177.

²³⁰ Por.: K. Wlazlak, op. cit.

²³¹ J. Boć, S. Malarski, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, w: *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, pod red. K. Nowackiego, R. Russano, Wrocław 2008, s. 99.

3

Instytucjonalny wymiar międzynarodowej współpracy województw

Województwa prowadzą dwustronną i wielostronną współpracę międzynarodową, nad którą nadzór sprawuje państwo. Ta aktywność jest możliwa w dużej mierze dzięki udostępnieniu forum organizacji międzynarodowych oraz zrzeszeń międzyregionalnych, do których polskie województwa mogły przystąpić lub nawet je założyć. Ponadto faktycznym wsparciem międzynarodowej współpracy województw są lub mogą być organizacje pozarządowe, które albo same podlegają umiędzynarodowieniu albo ze wspierania w tym względzie samorządowych województw (lub szerzej – jednostek samorządu terytorialnego) uczyniły obszar swej działalności.

3.1

Państwo polskie wobec międzynarodowej współpracy województw

Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, czyli unitarym (art. 3 Konstytucji), ale opartym na samorządzie terytorialnym. Stwarza dlań możliwość działalności nie tylko „w terenie”, ale i na forum międzynarodowym. Nie jest to jednak możliwość bezwarunkowa. Polska stoi na stanowisku, że to państwo prowadzi politykę zagraniczną i za nią odpowiada, a to, co robią samorzady musi pozostawać pod nadzorem i kontrolą państwa²³². Polska ma być traktowana jako jedność, nieskładająca się z oddzielnych podmiotów, tworzących federację, ani też autonomicznych jednostek terytorialnych czy narodowościowo-terytorialnych. Jak podkreśla J. Lemańska, pełną i wyłączną suwerenność posiada państwo polskie jako całość, ponieważ ani względy historyczne, ani etniczne, kulturowe czy geograficzne nie

²³² Por.: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów ...*, s. 6.

uzasadniają wprowadzenia ustroju, którego fundamentem byłoby głębokie zróżnicowanie, według wyżej wskazanych kryteriów, poszczególnych części terytorium państwa. Województwa samorządowe nie posiadają zatem żadnych atrybutów charakterystycznych dla regionów w państwach federalnych czy regionalnych (takich jak np. własne konstytucje, ustawodawstwo, parlament, system sądowniczy). Joanna Lemańska podkreśla, że zasadzie unitarnej państwa towarzyszy – wyrażona w art. 5 Konstytucji – zasada nienaruszalności jego terytorium, przy czym jednolitość to równocześnie zakaz federacji. Podobne uregulowania odnaleźć można na gruncie francuskim, Konstytucja Francji deklaruje bowiem zasadę niepodzielności Republiki²³³. Artykuł 76 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi odwołanie i jednocześnie rozwinięcie zasady unitarności państwa. Przewiduje on, że współpraca zewnętrzna województwa musi odbywać się w granicach jego zadań i kompetencji oraz pozostawać w zgodzie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami²³⁴. Zatem w zakresie kompetencji do prowadzenia współpracy zagranicznej potrzeby i interesy o znaczeniu państwowym postawione zostały ponad potrzebami i interesami regionalnymi. W konfrontacji, to te ostatnie ustąpić musiały na rzecz zapewnienia jednolitości, bezpieczeństwa i porządku prawnego w państwie unitarnym²³⁵.

Z drugiej strony, zasada osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego (w tym oczywiście województw), należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, warunkując ich samodzielność w realizacji zadań publicznych²³⁶. Województwa jako osoby prawne, są więc podmiotami odrębnymi od państwa, Skarbu Państwa i od innych osób prawnych i osób fizycznych, dysponujących mieniem prywatnym lub publicznym. Mają też zdolność do posiadania niektórych wolności oraz praw mających bezpośrednie odniesienie do konstytucyjnego statusu człowieka i obywatela. W ocenie Adama Doliwy, mają tu zastosowanie art. 45, 49, 65 i 79 ust. 1 Konstytucji RP. Z drugiej strony, województwa, jako podmioty administracji (władzy) publicznej, mają obowiązek przestrzegania wymienionych przepisów w swoich stosunkach prawnych z obywatelami²³⁷. Na tym tle wyraźnie rysuje się negatywne zjawisko z jednej strony przekazywania kompetencji

²³³ J. Lemańska, op. cit., s. 107.

²³⁴ M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, *Międzynarodowa...*, s. 174. Por.: R. Grzeszczak, *Zagadnienia prawnoustrojowe*, [w:] *Regiony...*, s. 362.

²³⁵ J. Lemańska, op. cit., s. 128.

²³⁶ Patrz: art. 165 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. Por.: A. Doliwa, op. cit., s. 213-214.

²³⁷ A. Doliwa, op. cit., s. 214. Por.: T. Fuks, *Konstrukcyjne problemy reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4, s. 69 i n.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 330.

przez państwo na rzecz regionów, z drugiej zaś pozostawiania sobie przez państwo wyłączności w zakresie podejmowania zobowiązań w tym zakresie²³⁸. Tym bardziej rażące, że osobowość prawna samorządów województw nie jest tylko wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego, ale wyrazem prawnego wyodrębnienia i upodmiotowienia wspólnoty samorządowej, która jako podmiot samodzielny bierze udział w sprawowaniu władzy publicznej. Ponadto województwa, jako osoby prawa prywatnego, działają jako jednostki wyposażone w autonomię woli²³⁹. Według A. Doliwy, relacja między państwem a województwem – na gruncie podmiotowości prawnej – polega na odrębności w zakresie osobowości prawnej, w tym pojmowanej cywilistycznie zdolności prawnej samorządów województw oraz takiej podmiotowości prawnej państwa, która to odrębność wynika z ich własnej i niezależnej osobowości prawnej. Województwa odznaczają się odrębną od państwa podmiotowością tak w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego. Działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w zakresie regionalnych zadań publicznych. Przez własne organy podejmują, objawiają i realizują własną wolę a nie, (w odróżnieniu od wojewódzkiej administracji publicznej), wolę państwa. Są odrębnymi od państwa osobami prawnymi, są tworzone w swoistej drodze prawnej (na podstawie aktu normatywnego) a na gruncie prawa cywilnego wyróżniają się tym, że działają na podstawie własnych statutów, mają wyraźnie wskazaną siedzibę oraz wyraźnie wyodrębnione organy²⁴⁰. Nad zrównoważonym wymiarem wzajemnych relacji czuwa Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego²⁴¹. Anastazja Gajda pozytywnie ocenia jej funkcjonowanie; za niecelowe uważa ewentualną, odrębną instytucjonalizację, rekomendując raczej optymalizację pod kątem efektywności procesu decyzyjnego w sprawach unijnych²⁴². Wydaje się, że podobne stanowisko można wyrazić wobec Komisji na tle całokształtu międzynarodowej współpracy województw.

Odnosnie zasadniczej relacji państwa i województw na tle ich aktywności międzynarodowej C. Mik podkreśla, że prawo międzynarodowe publiczne zasadniczo nie wkracza w ustrój terytorialny państw przyjmując, że zasadniczym jego podmiotem jest państwo jako takie i zgodnie z powszechnie uznaną regułą prawa zwyczajowego, jest to jedyny podmiot prawa międzynarodowego, którego podmio-

²³⁸ J. Lemańska, op. cit., s. 264.

²³⁹ A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja ...*, s. 215. Por.: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990, s. 6.

²⁴⁰ A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 75.

²⁴¹ Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów, Dz. U. z 2005 r., nr 90, poz. 759.

²⁴² A. Gajda, op. cit. s. 156-157.

towość jest domniemana, a zatem wszelkie ograniczenia w tej materii należałoby wykazać, udowodnić. Państwo działa w stosunkach międzynarodowych, w szczególności zawierając umowy międzynarodowe (art. 6 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.) oraz przystępując do organizacji międzynarodowych, jako podmiot jednolity. Odstępstwa od tej zasady muszą być wykazane w przypadku konkretnych państw²⁴³. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej kompetencja prowadzenia polityki zagranicznej (art. 146 ust. 1), a także sprawowanie ogólnego kierownictwa w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych (ust. 3 punkty 9 i 10) należy do Rady Ministrów i tylko ona, a nie jednostki samorządu terytorialnego, może działać w obrocie prawnomiędzynarodowym²⁴⁴. W prawie polskim nie został dotychczas uregulowany problem uczestnictwa samorządu województwa, jako regionu, w procesach negocjacyjnych i jego udział w delegacjach państwowych²⁴⁵. To dość osobliwe, zwłaszcza, że wśród podmiotów rządowych *sensu largo* prowadzących działania zagraniczne znajduje się nie tylko premier, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i placówki dyplomatyczne mu podległe (ambasady i konsulatory), ale także: prezydent, który w polskim systemie ustrojowym ma duże uprawnienia międzynarodowe; Sejm i Senat; Ministerstwo Gospodarki i podległe mu Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji przy ambasadach RP; Polska Organizacja Turystyczna i jej 14 zagranicznych oddziałów (Polskie Ośrodki Informacji Turystycznej), przyporządkowana Ministerstwu Sportu i Turystyki; 24 Instytuty Polskie działające pod egidą MSZ i jednocześnie współpracujące z instytucjami podległymi Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz inne resorty odpowiedzialne za polityki sektorowe; agencje rządowe i ich biura za granicą, a także rządowe think tanki (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych czy Ośrodek Studiów Wschodnich)²⁴⁶. W rolę państwa polskiego przy międzynarodowej współpracy województw wciela się przede wszystkim Ministerstwo Spraw Zagranicznych²⁴⁷, które stoi na stanowisku, że każde przedsięwzięcie zagraniczne województwa, począwszy od działań o charakterze intencyjnym, poprzez składanie wniosków o dofinansowanie z funduszy współpracy transgranicznej, a na umowach o współpracy skończywszy,

²⁴³ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 6.

²⁴⁴ Ibidem, s. 7.

²⁴⁵ J. Lemańska, op. cit., s. 264.

²⁴⁶ M. Bonikowska, op. cit., s. 24.

²⁴⁷ Oczywiście bez uszczerbku dla roli, jaką przy realizacji unijnej polityki spójności na poziomie regionalnym, a zwłaszcza przy realizacji projektów międzynarodowych z udziałem województw – odgrywa Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

wymaga jego zgody. Tak szeroka i otwarta interpretacja pojęcia inicjatywa zagraniczna powoduje w praktyce szereg utrudnień, a w niektórych przypadkach może prowadzić do paraliżu aktywności zagranicznej województw²⁴⁸. Wszystkie wspomniane uchwały oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej mają być przesyłane przez marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 77 ust. 3 ustawy), co stwarzać będzie tym organom możliwości podejmowania działań nadzorczych i związanych z nimi środków prawnych. Jak wskazują Jan Boć i Stanisław Malarski – będą to jednak czynności dokonywane po zawarciu przez samorządy wojewódzkie umów czy porozumień o współpracy regionalnej (*ex post*)²⁴⁹. Janusz Szymański argumentuje, że zgoda ta nie jest aktem nadzoru nad działalnością samorządu województwa, jak również nie można jej uznać za decyzję w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Nie jest też stanowiskiem (opinią, zgodą) w rozumieniu art. 106 k.p.a. Natomiast traktować ją można za formę współdziałania dwu niezależnych organów władzy publicznej, która ma charakter zbliżony do uzgodnienia. Według J. Szymańskiego – sejmik i minister stanowią niejako organy współkompetentne (współdecydujące) przy podejmowaniu współpracy zagranicznej przez województwo. Bez uchwały sejmiku współpraca nie może zostać zainicjowana, z kolei odmowa wydania zgody przez ministra prowadzi do bezskuteczności uchwały. Pomimo braku ustawowych kryteriów udzielania zgody, J. Szymański przekonywująco zakłada, że nie ma ona charakteru wyłącznie uznaniowego. Minister spraw zagranicznych udzielający tej zgody – nie jest bowiem właściwy do określania zasad współdziałania województwa z organami innych państw. Można to uczynić wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto, Minister Spraw Zagranicznych wyrażając zgodę na zawarcie określonego porozumienia o współpracy międzynarodowej województwa wcale nie przesądza ostatecznie o jego dojściu do skutku²⁵⁰.

²⁴⁸ Kwestia ta poruszona została przez Konwent Marszałków Województw RP, który w swoim stanowisku z dnia 17 kwietnia 2012 roku przyjętym podczas posiedzenia w Łańcucie-Nowej Wsi, wezwał MSZ do uporządkowania stosowania określenia inicjatywa zagraniczna oraz stosowania węższej interpretacji tego pojęcia. Patrz: Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 17 kwietnia 2012 roku w sprawie współdziałania administracji rządowej oraz województw w zakresie inicjatyw współpracy międzynarodowej, http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9004&Itemid=145, [12.12 2012]. Por.: M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, op. cit., s. 175.

²⁴⁹ J. Boć, S. Malarski, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, w: *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, pod red. K. Nowackiego, R. Russano, Wrocław 2008, s. 100.

²⁵⁰ Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r., nr 30, poz. 168 ze zm.). Por.: J. Szymański, op. cit., s. 48.

Praktycy sygnalizują zauważalną w ostatnim okresie zmianę podejścia MSZ do aktywności zewnętrznej województw. Dostrzegają, że odchodzi ono od dotychczasowego zachowawczego stanowiska oraz polityki ścisłej kontroli, a zaczyna postrzegać działalność zewnętrzną województw jako narzędzie prowadzenia polityki zagranicznej państwa. Zwracają zwłaszcza uwagę, że w swoim wystąpieniu podczas konferencji na temat obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej, która odbyła się 20 kwietnia 2012 roku w Warszawie, minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski powiedział: „Czy dyplomacja tradycyjna mogłaby rościć sobie pretensje do monopolu na stosunki zewnętrzne – w dobie globalizacji, „efektu CNN”, w dobie otwartych granic, wspólnego rynku pracy czy edukacji? W sytuacji kiedy mimo oficjalnego przedstawicielstwa Polski przy Unii Europejskiej do Brukseli swoich przedstawicieli deleguje 16 polskich regionów? Stawiam oczywiście pytania retoryczne. Postawa na zasadzie „my – czyli MSZ – wiemy lepiej” byłaby sprzeczna ze zdrowym rozsądkiem”. Minister Sikorski dodał również: „Chcemy czerpać z przykładów partnerskiej współpracy administracji państwowej ze społeczeństwem obywatelskim w innych krajach. Niech przykładem będą wzorce ze Szwecji, gdzie współpraca tamtejszego MSZ z samorządami ma długą tradycję”. Te deklaracje skłaniają praktyków, aby sądzić, że współpraca na linii MSZ – jednostki samorządu terytorialnego stanie się ściślejsza i lepiej skoordynowana w celu prowadzenia skuteczniejszej polityki zagranicznej państwa²⁵¹. W „empatycznej” ocenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych samorządy terytorialne, w tym województwa, mogą mieć trudności w rozwijaniu współpracy zagranicznej. Wynikać to może z wielu uwarunkowań. Najpoważniejszym z nich mogą być niewystarczające zasoby finansowe na jej prowadzenie. Wpływ również może mieć brak odpowiedniej wiedzy, narzędzi, umiejętności, czy znajomości języków obcych. Minister Spraw Zagranicznych mając na względzie swoją koordynacyjną rolę w kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej państwa, wychodzi tym potrzebom naprzeciw. W 2012 roku został stworzony mechanizm wsparcia wymiaru obywatelskiego i samorządowego polskiej polityki zagranicznej, który ma na celu wspieranie obywatelskich i regionalnych inicjatyw współpracy międzynarodowej. Instrument ten ma na celu m.in. poszerzenie debaty publicznej nt. polityki zagranicznej oraz wzmocnienie zaplecza merytorycznego dla polskiej dyplomacji. Dla tych działań istnieją solidne podstawy budżetowe. W 2012 roku, z rekomendacji marszałków województw, ministerstwo wsparło szereg przedsięwzięć w ramach tzw. małych

²⁵¹ M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, op. cit., s. 175-176. Patrz też: *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli*, Warszawa 2012, s. 4-6, <http://msz.gov.pl/resource/e53ba3e8-cc81-408c-9882-8b9082bed2d3:JCR> [31.03.2013].

projektów wspólnych MSZ i samorządu. Organizowało również konkursy na duże projekty dla organizacji pozarządowych, w tym tych skupiających samorządy. Finansowane są działania regionalne, mające na celu zdefiniowanie priorytetów współpracy międzynarodowej z punktu widzenia poszczególnych regionów Polski oraz na wsparcie aktywności zagranicznej tych regionów w obszarach istotnych dla ich rozwoju kulturalnego, społecznego i ekonomicznego. Na bazie sieci regionalnych centrów informacji europejskiej tworzone są ośrodki debaty międzynarodowej, które staną się stałym punktem kontaktu między ministerstwem a regionalnym samorządem w sprawach zagranicznych. Powstanie zatem swoista sieć sprzyjająca trwałej współpracy, transferowi wiedzy i informacji²⁵².

Przystępowanie, współtworzenie oraz występowanie z międzynarodowych zrzeszeń regionów podlega rejestracji. Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły, oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń (art. 9 u.z.p.j.s.t.). Ogłoszenie ma charakter informacyjny. Nie jest zatem warunkiem uzyskania członkostwa w danym zrzeszeniu²⁵³.

Ponadto, odnosząc się do międzynarodowej współpracy województw z partnerami zagranicznymi-sąsiadami Polski, minister spraw wewnętrznych wskazuje, że odbywa się ona m.in. w ramach komisji i rad do spraw współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Do ich kompetencji należy m.in. ustalenie ogólnych kierunków i form oraz koordynacja programów współpracy, a także rozpatrywanie kwestii spornych, które ją utrudniają. W ramach rad i komisji utworzone zostały

²⁵² Odpowiedź MSZ na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

²⁵³ *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012, s. 201; *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *ibidem*, s. 173-174. Przykładowo: obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2009 r., wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które współtworzyły międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2009 r., oraz wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2006 roku do dnia 31 grudnia 2009 roku, M.P. z 2011 r., nr 3, poz. 38.

grupy robocze zajmujące się określonym aspektem tematycznym współpracy z partnerem zagranicznym. Ich przewodniczącymi są często przedstawiciele samorządów województwa. Reprezentanci urzędów marszałkowskich są włączani, w charakterze stałych członków, do prac tych grup. Na organizowanych rokrocznie posiedzeniach rad i komisji przewodniczący grup roboczych przedstawiają sprawozdania z działalności oraz plany współpracy. Po polskiej stronie komisje i rady są jednocześnie łącznikiem między władzami samorządowymi oraz podmiotami zainteresowanymi współpracą transgraniczną i międzyregionalną a administracją rządową. W praktyce ukonstytuowane zostały następujące komisje i rady:

1. Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.
2. Polsko-Rosyjska Komisja do spraw Współpracy Międzyregionalnej.
3. Polsko-Rosyjska Rada do spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej.
4. Polsko-Rosyjska Rada do spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga.
5. Polsko-Słowacka Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej.
6. Polsko-Czeska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej.
7. Polsko-Ukraińska Międzyrządowa Rada Koordynacyjna do spraw Współpracy Międzyregionalnej.
8. Polsko-Litewska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej.
9. Wspólna Komisja Polsko-Flamandzka.
10. Polsko-Walońsko-Brukselska Komisja Mieszana.
11. Polsko-Białoruska Międzyrządowa Komisja Koordynacyjna do spraw Współpracy Transgranicznej.
12. Polsko-Łotewska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Międzyregionalnej.
13. Polsko-Estońska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Międzyregionalnej.

W związku z koordynacją współpracy transgranicznej i międzyregionalnej w ramach rad i komisji MSW uczestniczy w pracach Komitetu Konsultacyjnego do spraw projektów transnarodowych i międzyregionalnych, którego zadaniem jest m.in. przygotowanie polskiego stanowiska ws. założeń programów współpracy transnarodowej Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa oraz programu współpracy międzyregionalnej INTERREG V C na lata 2014-2020. Ponadto, do inicjatyw o charakterze międzynarodowym, w które zaangażowane jest MSW po-

przez Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej można zaliczyć inicjatywę Partnerstwo Odra. Należy podkreślić, że ww. Komisja stanowi wspólne, prawnie umocowane rządowo-samorządowe forum, służące omawianiu inicjatyw o charakterze regionalnym. MSW wspiera także inicjowanie współpracy międzynarodowej województw w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej w wymiarze współpracy transgranicznej ISE. Warto jeszcze zaznaczyć udział MSW w procesie uzgodnień i na etapie wydawania zgody odnośnie wniosku o rejestrację EUWT²⁵⁴.

Na mocy regulacji przyjętych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie – bardzo szerokie kompetencje do uczestniczenia w działalności regionalnej i współpracy międzyregionalnej, uzyskał wojewoda zachowując przy tym kompetencję do reprezentowania rządu w trakcie wizyt składanych przez przedstawicieli innych państw²⁵⁵. Nadzorowi wojewody podlega działalność sejmiku i zarządu województwa w zakresie współpracy zagranicznej rozumianej *sensu largo*. W opinii Janusza Szymańskiego, zastosowanie mogą tu mieć głównie przepisy art. 84 ustawy o samorządzie województwa. Zatem jeśli sejmik dopuści się choćby jednorazowego naruszenia Konstytucji RP lub rażącego albo wielokrotnego naruszania ustaw, to Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może go rozwiązać. Jest to równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego (art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Natomiast – jeśli tych naruszeń dopuści się zarząd, wówczas organem właściwym do rozwiązania zarządu – jest premier działający na wniosek wojewody. Jednak wojewoda może wystąpić z takim wnioskiem po uprzednim bezskutecznym wezwaniu sejmiku do „zastosowania niezbędnych środków” – co wynika z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa²⁵⁶. Dla odmiany – środek nadzoru wynikający z przepisu art. 85 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa – według J. Szymańskiego – nie znajdzie zastosowania do współpracy zagranicznej. W jego konsekwencji następuje zawieszenie organów województwa przez premiera i wprowadzenie zarządu komisarycznego na okres nie dłuższy niż 2 lata, wskutek czego komisarz rządowy przejmuje wykonywanie wszystkich zadań i kompetencji województwa (art. 85 ust. 4) – również w zakresie współpracy zagranicznej, włącznie z jej podejmowaniem – nawet w przypadku – gdy zawieszono organy samorządu w ogóle jej nie podjęły²⁵⁷.

²⁵⁴ Ibidem.

²⁵⁵ J. Szymański, op. cit., s. 56. J. Boć, S. Malarski, op. cit., s. 100.

²⁵⁶ J. Szymański, op. cit., s. 51.

²⁵⁷ Wspomniana regulacja może być użyta jedynie w przypadku nie rokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu.

Dokonując przeglądu podejścia państwa do współpracy międzynarodowej polskich województw, łatwo zauważyć, że – jak dotąd – pełni ono rolę nadzorczą i reglamentacyjną. Podejście to wydaje się mało konstruktywne, toteż cieszy sygnalizowana jej modyfikacja. Wydaje się, że nie bez znaczenia pozostają w tym względzie działania organizacji międzynarodowych, które wywierają bezpośredni i pośredni wpływ na politykę Rzeczypospolitej Polskiej.

3.2

Organizacje międzynarodowe wobec międzynarodowej współpracy województw

W doktrynie pojawił się pogląd, że aktualnie świat jest „zorganizowany”²⁵⁸. To słuszna koncepcja. Organizacje międzynarodowe zdecydowanie zdominowały relacje państw i innych podmiotów, częściowo na zasadzie przedstawicielstwa, częściowo zaś na zasadzie profesjonalizacji relacji. Zajmują się w zasadzie wszystkim, przybierając przy tym różnorodne formy, zależne od funkcji. Gdy mowa o międzynarodowej współpracy województw „zainteresowanie przejawiają” rzadziej organizacje globalne (z ONZ na czele), głównie zaś organizacje europejskie, z Radą Europy na czele i Unią Europejską w zbliżonym stopniu²⁵⁹. Neofunkcjoniści twierdzą, że jeśli państwa członkowskie raz zdecydowały się na integrację, to proces ten dalej toczy się wychodząc nawet poza ramy, które były początkowo przewidywane. W końcowym efekcie może to doprowadzić do utworzenia jakiejś formy europejskiego państwa federalnego. Ważną cechą neofunkcjonalizmu jest uznawanie państwa, jako głównego decydenta, ale jednocześnie dopuszczanie możliwości zaistnienia takich sytuacji w europejskim procesie decyzyjnym, w których pojawiają się okazje dla wewnątrz krajowych podmiotów i grup interesów (np. władz regionalnych) do omijania władz państwowych i zdobywania bezpośredniego dostępu do

Zatem chodzi tu o cały zakres zadań i kompetencji województwa, a nie jedynie o współpracę zagraniczną województwa, która w myśl ustawy nie ma przecież charakteru obligatoryjnego. Patrz: J. Szymański, op. cit., s. 51.

²⁵⁸ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2006. Ibidem, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004.

²⁵⁹ Oczywiście występują też przejawy zaangażowania mniej oczywistych form instytucjonalnych. Przykładowo, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wspiera inicjowanie współpracy międzynarodowej województw w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej w wymiarze współpracy transgranicznej. Patrz: Odpowiedź MSW na interpelację... op. cit.

europiejskiej sceny politycznej²⁶⁰. Odnosząc te uwagi do Polski i sytuacji województw należy podkreślić, że Polska jako państwo jednolite pozostaje wyłącznym i jednolitym podmiotem prawa międzynarodowego. Tylko Polska może przystępować do organizacji międzynarodowych (rozumianych jako organizacje prawa międzynarodowego)²⁶¹. Nie wyklucza to jednak zainteresowania organizacji międzynarodowych regionami, a zatem i polskimi województwami, zwłaszcza poprzez koordynowanie ich międzynarodowej współpracy i włączanie w międzyrządowy tryb decyzyjny.

Tradycyjny multilateralizm, polegający na współpracy między rządami krajowymi i ONZ ewoluje, wzbogacając się o systematyczną współpracę władz terytorialnych. W obliczu tego zjawiska, w ramach Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP) została uruchomiona „platforma na rzecz innowacyjnego partnerstwa” (ART GOLD to inicjatywa współpracy międzynarodowej łącząca programy i działania poszczególnych agencji ONZ (UNDP, UNESCO, UNIFEM, UNCDF, WHO i innych) na rzecz nowych stosunków wielostronnych)²⁶². Wcześniej, w trakcie Światowego Kongresu Samorządów Lokalnych na rzecz Zrównoważonego Rozwoju odbywającego się w 1990 roku, w siedzibie głównej Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku została powołana do życia *International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)*²⁶³. Misją ICLEI jest współtworzenie i wspieranie światowego ruchu samorządów lokalnych, które wspólnie działają na rzecz osiągnięcia konkretnych, pozytywnych zmian w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym naciskiem na ochronę środowiska. Wsparcie ze strony ICLEI obejmuje:

- tworzenie aktywnej i zaangażowanej społeczności członków reprezentujących samorządy lokalne;
- mobilizowanie i wspieranie krajowych stowarzyszeń samorządów lokalnych w działaniach na rzecz promocji zrównoważonego rozwoju;
- inicjowanie wspólnych projektów i kampanii w celu zidentyfikowania, opracowania i wdrożenia nowych rozwiązań w odpowiedzi na wyzwania środowiskowe i rozwojowe;

²⁶⁰ M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 15.

²⁶¹ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 6-7. Por.: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999, s. 13.

²⁶² Biała Księga ...

²⁶³ Oficjalna strona internetowa International Council for Local Environmental Initiatives, www.iclei-europe.org.

- informacje i szkolenia dotyczące kwestii zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, szczególnie w odniesieniu do działań podejmowanych na poziomie lokalnym;
- reprezentowanie interesów samorządów lokalnych na forum krajowym i międzynarodowym jako kluczowych aktorów w działaniach na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a także zapobieganie o uznanie i wsparcie dla wysiłków na szczeblu lokalnym²⁶⁴.

International Council for Local Environmental Initiatives liczy dziś ponad 1000 członków, samorządów lokalnych i ich stowarzyszeń. Poprzez sieć biur i realizowane projekty organizacja jest dziś obecna w każdym regionie świata. Co szczególnie istotne, skupia ona zaangażowanych liderów i liderki lokalne oraz specjalistów i specjalistki administracji publicznej, którzy obserwują na co dzień lokalne efekty swoich działań i którym zależy na osiągnięciu konkretnych rezultatów, przyczyniających się do pozytywnych zmian w skali globalnej. Od momentu powstania w październiku 1991 roku, Sekretariat Europejski ICLEI, który mieści się we Freiburgu w Niemczech, wspólnie ze swoimi członkami, rozwinął szeroki wachlarz działań. Sieć 180 osób kontaktowych, reprezentujących ponad 180 europejskich miast i regionów w 34 krajach, umożliwia łatwy dostęp do praktycznej wiedzy i doświadczeń²⁶⁵. Każdy z członków wyznacza spośród swojego personelu osoby kontaktowe, na szczeblu administracyjnym i politycznym, odpowiedzialne za relacje z ICLEI i reprezentację poszczególnych samorządów w społeczności członkowskiej. Za ich pośrednictwem zapewnia ona swoim członkom dostęp do aktualnych informacji, szkoleń oraz wsparcia technicznego, a także ułatwia wymianę doświadczeń między samorządami lokalnymi na całym świecie. Międzynarodowe zgromadzenie członków spotyka się co trzy lata, aby ocenić postęp w wypełnianiu misji organizacji oraz wyznaczyć strategiczne kierunki dla dalszych działań. Członkostwo w ICLEI zakłada: istnienie woli politycznej dla wdrażania zrównoważonego rozwoju, gotowość do podejmowania konkretnych działań oraz opłacenie niewielkiej rocznej składki członkowskiej, przez co jej członków wyróżnia: zaangażowane w promowanie zrównoważonego rozwoju, a także działanie zgodnie z zasadą „myśl globalnie, działaj lokalnie”. Do korzyści z członkostwa zalicza się:

- przynależność do międzynarodowego ruchu samorządów lokalnych na rzecz poprawy stanu globalnego środowiska naturalnego;
- uczestnictwo w Europejskiej Kampanii Miast na rzecz Ochrony Klimatu (wymagane podpisanie deklaracji; bezpośrednio nie dla województw);

²⁶⁴ Ibidem.

²⁶⁵ Ibidem.

- uczestnictwo w Kampanii na rzecz Zrównoważonych Zamówień Publicznych Procura+ (wymagane opłacenie dodatkowej składki);
- uczestnictwo w grupie dyskusyjnej dla ekspertów do spraw zamówień publicznych Procura+ Exchange (bezpłatna subskrypcja);
- uczestnictwo w międzynarodowych projektach szkoleniowych i badawczych oraz inicjatywach pilotażowych;
- bezpłatny dostęp do studiów przypadku przedstawiających innowacyjne rozwiązania w dziedzinie zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym;
- regularny dostęp do informacji poprzez biuletyny przesyłane w formie elektronicznej i/lub drukowane;
- bezpłatny dostęp do publikacji ICLEI (podręczniki, raporty, materiały szkoleniowe);
- dostęp do informacji i usług za pośrednictwem portalu ICLEI (publikacje w formie elektronicznej, internetowy system organizacji konferencji, informacje o najważniejszych wydarzeniach);
- obniżone opłaty za udział w konferencjach, seminariach i szkoleniach organizowanych przez ICLEI;
- udział w inicjatywach związanych z międzynarodową współpracą na rzecz rozwoju;
- możliwość aktywnego uczestnictwa w uzgadnianiu stanowiska samorządów lokalnych wobec międzynarodowych instytucji, takich jak Unia Europejska czy Organizacja Narodów Zjednoczonych²⁶⁶.

Status członka stowarzyszonego ICLEI mogą uzyskać jednostki administracji centralnej i ich departamenty, organizacje pozarządowe i osoby indywidualne. Organizacje i osoby indywidualne posiadające status członka stowarzyszonego mogą korzystać z serwisów informacyjnych i publikacji oferowanych przez ICLEI, nie posiadając jednak formalnych uprawnień związanych z członkostwem, zarezerwowanych jedynie dla jednostek samorządu terytorialnego i ich zrzeszeń. Członkowie stowarzyszeni otrzymują jej publikacje oraz możliwość uczestniczenia w organizowanych przez nią konferencjach i szkoleniach w obniżonych stawkach. Członkowie stowarzyszeni nie uczestniczą w wyborach do jej Komitetu Wykonawczego, nie mogą zgłaszać poprawek do Karty ICLEI ani decydować o strategicznych kierunkach rozwoju organizacji. Członkostwo stowarzyszone jest dostępne na zasadzie subskrypcji i nie stanowi członkostwa w sensie formalnym. Jednostki samorządu terytorialnego i ich zrzeszenia nie mogą ubiegać się o status członka stowarzyszonego. Opłaty za członkostwo stowarzyszone wyznaczone są zgodnie z typem orga-

²⁶⁶ Ibidem.

nizacji oraz dochodem narodowym brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca²⁶⁷.

Organizacją międzynarodową zajmującą się od dawna problematyką samorządu terytorialnego, czyli m.in. regionami, w skali praktycznie całego kontynentu europejskiego jest Rada Europy (RE)²⁶⁸. W 1994 roku Komitet Ministrów Rady Europy zdecydował się przekształcić Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE) nadając mu nowy statut i większe kompetencje. Od tamtej pory statut CLRAE zmieniany był jeszcze kilkakrotnie (m.in. w 2000, 2007 i 2011 roku) dostosowując struktury Kongresu do nowych wyzwań²⁶⁹. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy doradzając Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy we wszystkich aspektach polityki lokalnej i regionalnej, stanowi jednocześnie forum, na którym lokalni i regionalni przedstawiciele mogą omawiać wspólne problemy i dzielić się doświadczeniami w zakresie działalności władz lokalnych i regionalnych, szczególnie w kwestii autonomii lokalnej, urbanistyki, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska naturalnego, kultury, edukacji, usług publicznych i służby zdrowia²⁷⁰. Ponadto, w zakres działalności Kongresu wchodzi m.in.: podejmowanie działań w celu zapewnienia udziału społeczności lokalnych i regionalnych w realizacji idei zjednoczonej Europy, przedkładanie Komitetowi Ministrów RE propozycji promujących samorządność lokalną i regionalną, promowanie zagranicznej współpracy społeczności lokalnych i regionalnych, ścisła współpraca z Komitetem Regionów Unii Europejskiej w celu zapewnienia komplementarności ich działań, przygotowywanie raportów na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich i państwach kandydujących, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, monitorowanie wyborów samorządowych (lokalnych lub

²⁶⁷ Ibidem.

²⁶⁸ M. A. Łapuć, op. cit., s. 51.

²⁶⁹ Statutory Resolution (94) 3, relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers (14.01.1994), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/Resol9403.htm> [11.12.2012]; Statutory Resolution (2000) 1, adopted by the Committee of Ministers (15.03.2000); Statutory Resolution CM/Res (2007) 6, adopted by the Committee of Ministers (02.05.2007); Statutory Resolution CM/Res (2011)2, adopted by the Committee of Ministers (19.01.2011), <https://wcd.coe.int>, [11.12.2012] Por.: M. A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 36.

²⁷⁰ Patrz.: I. Pietrzak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006, s. 275-276. Por.: M. A. Łapuć, op. cit., s. 52; M. A. Kamiński, op. cit., s. 39.

regionalnych) oraz udział w pracach legislacyjnych Rady Europy w zakresie samorządu terytorialnego i współpracy regionalnej²⁷¹.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy grupuje 636 członków (318 przedstawicieli i 318 zastępców). Liczba mandatów dla każdego państwa jest taka sama jak w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy, a skład delegacji odnawiany jest co 2 lata²⁷². Poza delegacjami narodowymi państw członkowskich Rady Europy istnieje także status obserwatora, który posiadają inne organizacje europejskie zajmujące się problemami samorządowymi²⁷³. Podobnie jak w przypadku Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy czy Parlamentu Europejskiego członkowie CLRAE zorganizowani są w grupy polityczne²⁷⁴.

Kolejną instytucją funkcjonującą w ramach Rady Europy jest Komitet Zarządzający Władz Lokalnych i Regionalnych, który w przeciwieństwie do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, stanowi forum współpracy przedstawicieli rządów. Składa się on z przedstawicieli ministerstw, które sprawują pieczę nad samorządami lokalnymi. W szczególności co dwa lata organizowane są konferencje ministrów odpowiedzialnych za określone resorty. Spotkania te mają zapoznać ministrów z problemami samorządowymi w poszczególnych państwach, stwarzać platformę wymiany doświadczeń i podejmować istotne w danym czasie problemy samorządowe. Konferencje mają także dać ministrom ogólny obraz współpracy mię-

²⁷¹ Statutory Resolution CM/Res (2011)2, adopted by the Committee of Ministers (19.01.2011); <https://wcd.coe.int> [11.12.2012] Por.: M. A. Kamiński, op. cit., s. 39; F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Warszawa 2006, s. 93-117. CLRAE (a wcześniej Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy) przyczynił się zwłaszcza do ukształtowania: Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1985 roku, Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 1980 roku, Konwencji o uczestnictwie obcokrajowców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 roku, Europejskiej Konwencji Krajobrazowej z 2000 roku, Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych z 1992 roku, Europejskiej karty o uczestnictwie młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym z 1992 roku, znowelizowanej w 2003 roku.

²⁷² M. A. Kamiński, op. cit., s. 36.

²⁷³ Pełna lista organizacji które mają status obserwatora przy Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych znajduje się na stronie: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs_en.asp?mytabsmenu=4.asp. Patrz: M. A. Kamiński, op. cit., s. 37.

²⁷⁴ Największą frakcją jest European People's Party – Christian Democrats, EPP/CD (214 członków), drugą pod względem wielkości jest Socialist Group, SOC (166 członków), a kolejne to Independent and Liberal Democrat Group, ILDG (86 członków) oraz European Conservatives & Reformists Group, ECR (30 członków). 127 członków Kongresu nie sprecyzowało przynależności do grup politycznych, gdyż duża część samorządowców nie należy do partii politycznych w swoich krajach (dla porównania w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy liczba niezależnych członków waha się zazwyczaj w okolicach 30 osób). Patrz: M. A. Kamiński, op. cit., s. 37.

dzynarodowej regionów i rozpoznać sieć powiązań powstających wskutek takiej współpracy²⁷⁵.

W ramach Unii Europejskiej (a uprzednio także Wspólnoty Europejskiej) kluczowym krokiem na drodze do międzynarodowego zinstytucjonalizowania samorządów było potwierdzenie potrzeby utworzenia organu konsultacyjnego o charakterze korporacji władz regionalnych, podczas obrad Rady Europejskiej pod koniec grudnia 1990 roku w Rzymie²⁷⁶. W następstwie tego szefowie rządów państw Wspólnoty podczas spotkania w 1992 roku w Maastricht wyrazili zgodę na utworzenie Komitetów Regionów, jako organu doradczego Rady Europy i Komisji Europejskiej²⁷⁷. Spotkanie założycielskie Komitetu Regionów miało miejsce 9-10 marca 1994 roku na mocy postanowień Traktatu z Maastricht. Był to wymierny efekt długotrwałej, skutecznej aktywności międzynarodowej władz regionalnych i lokalnych, dostrzegających potrzebę dbania o interesy społeczności także w ramach Wspólnoty.

Celem utworzenia Komitetu było również ograniczenie oporu w stosunku do zmian, jakie wprowadzają regulacje unijne poprzez włączenie reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego do procesu stanowienia prawa. Powołanie instytucji, która reprezentuje interesy najmniejszych społeczności, miało przyczynić się do powstania organu pozwalającego na swoistego rodzaju automatyczne konsultacje społeczne²⁷⁸. Przez niemal 20 lat swego istnienia Komitet znacząco się zmienił. Początkowo, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, miał dać przedstawicielom władz lokalnych i regionalnych możliwość wywierania wpływu na kształtowanie unijnego procesu decyzyjnego. Wymusił on swoje konsultacje na Komisji Europejskiej i Radzie UE w sprawach dotyczących regionów²⁷⁹. Z czasem Komitet znacząco poszerzał zakres władzy i udzielanych opinii, czego ukoronowaniem jest

²⁷⁵ M. A. Łapuć, op. cit., s. 56-57.

²⁷⁶ T. Truskolaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 26. Por.: oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1990/index_pl.htm, [21.11.2012].

²⁷⁷ M. A. Łapuć, op. cit., s. 63-64. Interesujące rozważania na temat Komitetu Regionów przedstawiła: A. Gajda, op. cit., s. 36-49 i 158-162. Por.: A. Mikołajczyk, *Podstawy prawne*, [w:] *Regiony*, s. 244-247.

²⁷⁸ T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 26. Por.: oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, dokument elektroniczny, http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1990/index_pl.htm [21.11.2012].

²⁷⁹ K. Karski, *Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE*, Warszawa 2005.

od niedawna możliwość wnoszenia przezeń spraw do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²⁸⁰.

Aktualnie Komitet Regionów składa się z 344 delegatów z 27 państw (oraz ich zastępców)²⁸¹. Bolesław Woś zwraca uwagę, że w Komitecie Regionów – paradoksalnie – to nie regiony są najliczniej reprezentowane²⁸². Jako optymalny wzór podaje tu Austrię, gdzie premierzy landów należą do Komitetu Regionów, a niższe szczeble są reprezentowane w miarę możliwości – zbiorczo²⁸³. Tadeusz Truskolaski i Kamil Waligóra wskazują ponadto, że Komitet Regionów nie ma samodzielności organizacyjnej, kompetencyjnej i finansowej. Jako organ kolegialny i pomocniczy Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, nie wydaje wiążących prawnie opinii. Cytowani autorzy wyrażają wszakże nadzieję na wieloaspektową progresję instytucjonalną Komitetu Regionów²⁸⁴.

Rada Unii Europejskiej jest instytucją, która pozwala państwom wywierać bezpośredni wpływ na proces integracji europejskiej. Spotkania ministrów rządów poszczególnych krajów są okazją do prowadzenia dyskusji i podejmowania decyzji. Dzięki zmianom wprowadzonym w traktatach, mogą w niej zasiadać również przedstawiciele regionów²⁸⁵. Dotyczy to zarówno uczestniczenia w obradach, jak też podejmowania decyzji²⁸⁶. W chwili obecnej z udziału w Radzie UE korzystają przedstawiciele władz krajów związkowych państw federalnych (Austrii, Belgii, RFN). Stopniowo podobne rozwiązania wprowadzają państwa o strukturze zregionalizowanej (Włochy). Wszakże z uwagi na to, że możliwości delegowania zależą od rozwiązań wewnątrzpaństwowych, sytuacja ta może ulec dalszej zmianie²⁸⁷. Niezależnie od sytuacji w Radzie, władze regionalne mają możliwość reprezentowania państwa członkowskiego w organie pomocniczym Rady, jakim jest Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER), który przygotowuje obrady Rady. Składa się on ze stałych przedstawicieli państw członkowskich, posiadających status ambasadora przy Unii Europejskiej. Tylko cztery kraje wyraziły zgodę na obecność przedstawicieli regionów w łonie swoich stałych przedstawicielstw w Brukseli: Niemcy, Belgia,

²⁸⁰ T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 26-27. Por.: A. Gajda, op. cit., s. 36-49; A. Mikołajczyk, *Podstawy prawne...* op. cit., s. 244-247.

²⁸¹ T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 28.

²⁸² B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 37-38.

²⁸³ *Ibidem*, s. 79.

²⁸⁴ T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 30. Por.: A. Gajda, op. cit., s. 36-49; A. Mikołajczyk, *Podstawy prawne...* op. cit., s. 244-247.

²⁸⁵ Por.: A. Gajda, op. cit., s. 34-35.

²⁸⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 69-71.

²⁸⁷ C. Mik, *Status władz regionalnych ...*, s. 225-227.

Portugalia i Finlandia (co do tych dwóch ostatnich – chodzi o regiony autonomiczne, położone poza kontynentem europejskim). W pozostałych przypadkach wyłączne prawo reprezentowania zachowały struktury rządowe. Ważne zatem jest zapewnienie odpowiedniego prawa konsultowania. Hiszpańskie wspólnoty autonomiczne takie zapewnione mają za pomocą konferencji sektorowych, konsultacji, lub wręcz w formie umów pomiędzy państwem a wspólnotami, ilekroć sprawa dotyczy kompetencji wspólnot²⁸⁸. Takie robocze uczestnictwo pozwala regionom lepiej zrozumieć obecne problemy integracji i lepiej włączyć się w procedury współpracy europejskiej²⁸⁹. Według Yvesa Doutriaux, prawdziwymi „regionalnymi” przedstawicielami w Komitecie byli: obserwator z ramienia landów wchodzący w skład reprezentacji niemieckiej oraz eksperci delegowani przez władze wykonawcze Flandrii i Walonii, zapraszani przez delegację belgijską w razie omawiania planów regionalnych dotyczących Wspólnot. Delegacji brytyjskiej towarzyszyli – bez prawa do zabierania głosu – obserwatorzy z ramienia urzędów do spraw Szkocji, Walii i Północnej Irlandii²⁹⁰.

Uczestnictwo regionalistów w posiedzeniach Rady UE wzmocniło pozycję samych regionów w obrębie ich własnych państw. O ile bowiem dla samego państwa nie ma to dużego znaczenia, gdyż jego pozycja jest niezagrożona, to dla regionów stanowi dużą wartość symboliczną. Pozwala im, po pierwsze, na większe uwrażliwienie rządu na ich głos przy wypracowywaniu pozycji narodowych, po drugie, przyczynia się do ich większego zaangażowania w politykę europejską, co nie jest bez znaczenia dla osiągniętych przez Unię Europejską celów. Regiony nie mają prawa bronić w Radzie UE swoich partykularnych interesów, a jedynie interesów wszystkich regionów i całego państwa. Może to powodować paradoksalne sytuacje, gdy na przykład jeden region będzie bronił na forum Rady UE stanowiska innego regionu, co jest zgodne z interesami państwa, tymczasem w polityce wewnętrznej regiony te będą reprezentowały nie tylko odmienne, ale nawet sprzeczne ze sobą stanowiska. W Radzie UE jednak trzeba mówić jednym głosem. Artykuł 203 nie powinien być traktowany jako klucz do usamodzielniania się regionów. Jego wprowadzenie pozwoliło zmodyfikować mechanizmy współpracy między państwem a regionami na poziomie Unii. Wydaje się, że jest to bardzo pragma-

²⁸⁸ J. Lemańska, op. cit., s. 263.

²⁸⁹ K. Tomaszewski, op. cit., s. 69-71.

²⁹⁰ Y. Doutriaux, *La politique régionale de la CEE*, PUF, Paris 1991, s. 57, cyt. za: K. Tomaszewski, op. cit., s. 69-71.

tyczne rozwiązanie, ponieważ regiony wypowiadają się w Radzie UE w tych sprawach, za które są odpowiedzialne w porządku krajowym²⁹¹.

Uczestnictwo w pracach Rady UE nie jest oczywistym uprawnieniem dla przedstawicieli wszystkich regionów. Zależy ono bowiem od pozycji regionów w systemie administracyjnym poszczególnych krajów. W Polsce, gdzie regiony nie posiadają władzy ustawodawczej, rozwiązanie takie nie znajduje, póki co, uzasadnienia. Obecnie pojawił się, co prawda, postulat zmiany art. 203 Traktatu (dawny 146), zmierzający w kierunku uznania *explicite* możliwości uczestnictwa w obradach Rady przedstawicieli regionów, jednak pomysł ten uznano za prowadzący do skomplikowania procedur decyzyjnych, które już w chwili obecnej są mocno zbiurokratyzowane²⁹². Zwłaszcza, że regiony Unii Europejskiej mają silne oparcie w innych jej instytucjach. Komisja Europejska jest jednym z głównych patronów interesu regionalnego. Swoimi działaniami przyczyniła się ona do wypracowania określonych standardów w zakresie polityki regionalnej. Dotyczy to nie tylko fundamentalnych dlań zasad: partnerstwa i subsydiarności, ale również całości kształtu relacji z partnerami regionalnymi. Odbywa się to na linii współpracy z Komitetem Regionów, z biurami reprezentacji regionów, a także przez liczne wspomagane przez nią inicjatywy promujące współpracę transgraniczną i międzyterytorialną²⁹³. Na gruncie Komisji Europejskiej problematyką regionów zajmuje się przede wszystkim Generalna Dyrekcja Polityki Regionalnej, działająca od 1968 roku. Odpowiedzialna jest ona za wspólną politykę regionalną, jej koncepcję i realizację. Do zadań pracowników Dyrekcji należy sporządzanie planów rozwoju regionalnego, koordynowanie poprzez opiniowanie i formułowanie zaleceń, przygotowywanie planów dla regionów o specyficznych problemach (opóźnionych w rozwoju, przygranicznych, z bezrobociem strukturalnym), organizowanie informacji dla inwestorów skłonnych do partycypowania w realizacji planów regionalnych, koordynacja polityk krajowych oraz zarządzanie Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego²⁹⁴.

Parlament Europejski również uważa się za rzecznika interesu politycznego szczebla pośredniego, w czym nawet niekiedy współzawodniczy z samym Komitetem Regionów. Deputowani w Parlamencie pozostają w ścisłych kontaktach z przedstawicielami administracji terytorialnej i służą im bardzo często wsparcie

²⁹¹ K. Tomaszewski, op. cit., s. 69-71 i 206. Por.: C. Carrubba, C. Volden, *Explaining Institutional Change in the European Union. What Determines the Voting Rule in the Council of Ministers*, „European Union Politics” 2001, t. 2, nr 1, s. 5-30; A. Gajda, op. cit., s. 34-35.

²⁹² J. Lemańska, op. cit., s. 263. Por.: A. Gajda, op. cit., s. 34-35.

²⁹³ K. Tomaszewski, op. cit., s. 85.

²⁹⁴ J. Lemańska, op. cit., s. 264.

i pomocą, zarówno w sposób formalny, przez uczestnictwo w pracach Parlamentu (dotyczących spraw związanych z polityką regionalną), jak i nieformalny, przez wygłaszanie wykładów, uczestniczenie w seminariach organizowanych przez środowiska regionalne i wspieranie ich działań swoim autorytetem²⁹⁵. W Parlamencie Europejskim funkcjonuje 20 stałych komisji, odpowiedzialnych za poszczególne obszary wspólnotowe, w tym problematyką regionalną zajmuje się Komisja Polityki Regionalnej. Jednak zarówno w przypadku Komisji Polityki Regionalnej, jak i Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej, nie zostały przewidziane żadne możliwości uczestnictwa czy też bezpośredniego wpływu regionów na ich funkcjonowanie²⁹⁶.

Jako bardzo nowoczesny i skuteczny środek oddziaływania na politykę europejską prezentują się biura regionalne, które wpisują się doskonale w plany Komisji Europejskiej zmierzające do utworzenia systemu zarządzania na wielu poziomach i budowania sieci powiązań między różnymi uczestnikami procesu integracji. Krzysztof Tomaszewski podkreśla, że biura regionalne mają specyficzny status, gdyż nie są akredytowane przy Unii Europejskiej, a ich funkcjonowanie i zakres kompetencji określa się na dwa sposoby. Z jednej strony regiony samodzielnie decydują, jakie kompetencje ma mieć biuro w Brukseli i jakie zadania będzie realizować. Z drugiej strony instytucje europejskie, przez tworzenie tzw. kodeksów postępowania dla grup lobbingowych, dokładnie określają, jak daleko można się posunąć w wywieraniu nacisku na przedstawicieli unijnej instytucji. Krzysztof Tomaszewski zaznacza, że formalnie, zarówno w prawie międzynarodowym publicznym, jak i w prawie unijnym nie istnieją żadne podstawy prawne określające funkcjonowanie tego typu biur. Powstawanie biur regionalnych w Brukseli było początkowo bardzo źle postrzegane przez państwa członkowskie, które traktowały to, jako próby prowadzenia polityki zagranicznej na własną rękę. Z czasem jednak sytuacja ulegała zmianie i przedstawiciele administracji centralnej musieli pogodzić się z coraz większym uczestnictwem regionów w działaniach instytucji europejskich. Krzysztof Tomaszewski wskazuje, że obecnie rządy centralne nie tylko nie postrzegają ich, jako zagrożenia, ale traktują jako komplementarne (w stosunku do prowadzonej przez siebie polityki zagranicznej) instytucje oddziaływania politycznego na scenie europejskiej. Normą stało się obecnie, że ministrowie-szefowie landów niemieckich, regionów belgijskich, francuskich, włoskich i hiszpańskich pozostają w ciągłym kontakcie z komisarzami europejskimi, a ich administracje regionalne wchodzą w relacje z administracją Komisji. Biura reprezentacji regionów są tak zróżnicowane jak regiony, które powołały je do istnienia. Krzysztof Tomaszewski

²⁹⁵ K. Tomaszewski, op. cit., s. 85.

²⁹⁶ J. Lemańska, op. cit., s. 264.

wyjaśnia, że stanowią one bądź reprezentację tylko jednej wspólnoty (dotyczy to najczęściej regionów najsilniejszych i najzamożniejszych: landów niemieckich, wielkich regionów hiszpańskich, takich jak Katalonia czy Kraj Basków oraz regionów włoskich), albo reprezentację kilku wspólnot z danego kraju (z powodu i oszczędności finansowych kilka regionów tworzy jedno wspólne przedstawicielstwo), zaś regiony o najsłabszej pozycji nie mają aspiracji do oddziaływania na politykę europejską, brak im także środków prawnych i finansowych, aby taki wpływ uzyskać. W ich wypadku praca biur polega bardziej na zbieraniu informacji niż wywieraniu jakiegokolwiek wpływu na decyzje w Komisji Europejskiej²⁹⁷.

Dla pełnego obrazu omawianej problematyki można dodać, że Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Co-operation Development* – OECD) przygotowuje w uzgodnieniu z krajami członkowskimi kompleksowe opracowanie Przegląd Terytorialny (*Territorial Review*). Dokument ten zawiera prezentację i ocenę trendów w zakresie rozwoju regionalnego obserwowanych w analizowanym kraju, wyzwań jakie stoją przed rozwojem regionalnym oraz polityk służących rozwiązywaniu istniejących w tej sferze problemów. Wspomniane „Przeglądy” odnoszą się także do kwestii struktur władz publicznych, podziału kompetencji i środków pomiędzy instytucje publiczne, stanowiąc ponadto platformę upowszechniania „najlepszych praktyk” w zakresie „rządzenia”. W ostatecznej wersji „Przeglądów” zamieszczone są rekomendacje dotyczące zarówno kształtu prowadzonej polityki, jak i optymalnego – z punktu widzenia zarządzania sektorem publicznym – wdrażania jej w życie. Dotychczas OECD przygotowało przeglądy na temat rozwoju terytorialnego w takich krajach jak: Włochy, Korea, Węgry (2001); Meksyk, Kanada, Szwajcaria (2002); Republika Czeska (2003); Japonia (2004), Francja, Finlandia (2005); Luksemburg; Norwegia; Meksyk (aktualizacja czerwiec 2007) oraz Portugalia (listopad 2007). Sekretariat OECD prowadził prace nad dwoma kolejnymi publikacjami tego typu: dotyczącymi Polski i Chile, które miały zostać opublikowane jesienią 2008 roku²⁹⁸. Ponadto, warto zasygnalizować również działalność i dorobek normatywny regionalnych organizacji subeuropejskich, takich jak Beneluks czy Rada Nordycka²⁹⁹ oraz tzw. organizacji niezależnych

²⁹⁷ K. Tomaszewski, op. cit., s. 75-79. Por.: A. Gajda, op. cit., s. 148-152.

²⁹⁸ Na temat raportów OECD patrz: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/ewaluacja_i_analizy/raporty_o_rozwoju/oecd/strony/oecd_przeglady.aspx?M=T

²⁹⁹ W Radzie Nordyckiej swoją reprezentację mają terytoria autonomiczne: Grenlandia i Wyspy Owcze oraz Wyspy Alandzkie, które mogą uczestniczyć w pracach jej organów, a uczestnictwo to jest powiązane z członkostwem w tej Radzie Danii i Finlandii, w skład których wchodzi one jako ich terytoria autonomiczne. Por.: L. Antonowicz, *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS” 1998, t. XLV, s. 15.

– pozarządowych organizacji międzynarodowych, skupiających niesuwerenne regionalne i lokalne jednostki terytorialne³⁰⁰. Te ostatnie uzmysławiają ogromne zróżnicowanie współczesnych organizacji międzynarodowych, z którego różne podmioty starają się czerpać to, co dlań potrzebne. Również województwa i ich zagraniczne odpowiedniki – zrzeszając się międzynarodowo – sięgają m.in. po formułę organizacji pozarządowej.

3.3

Międzynarodowe zrzeszenia samorządowe z udziałem województw

Regiony w stosunkach międzynarodowych idą śladem państw i ich świat także staje się „zorganizowany”. O ile bowiem relacje bilateralne – zawsze dają się realizować bezpośrednio, o tyle relacje wielostronne – tylko do pewnego stopnia. W przypadku regionów, choćby ze względu na ich liczbę i różnorodność, działalność ta wymaga zorganizowania. Trudno więc się dziwić, że regiony tworzą swe zrzeszenia. Tworzenie międzynarodowych sieci współpracy samorządów terytorialnych (np. miast lub regionów) jest uznawane za proces samoorganizacji jednostek, które osiągają coraz większą niezależność w stosunku do władz państwowych oraz dużą rolę w polityce i gospodarce³⁰¹. Nowe zjawiska według Chadwicka Algera obejmują:

- dążenia do prowadzenia niezależnej „paradyplomacji” władz lokalnych w zakresie praw człowieka, ochrony środowiska czy kontroli zbrojeń;
- wzrost lokalnych wysiłków we wspieraniu inwestycji zagranicznych i handlu;
- tworzenie wydziałów do spraw współpracy międzynarodowej w urzędach miast;
- tworzenie nowych regionalnych i globalnych organizacji miast;

³⁰⁰ Por.: A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej*, [w:] *Regiony*, s. 291-318. Por.: L. Antonowicz, *Zagadnienie podmiotowości...* op. cit., s. 15; T. Segersted, *The A land autonomy and international law*, „Acta Scandinavica Juris Gentium” 1982, nr 1-2.

³⁰¹ R. Cappelin, *The “network concept”. A theoretical approach and analytical instrument for research on transnational regionalism*, [w:] *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie-Empirie-Praxis, Schriftenreihe, Band 3*, pod red. G. Brunna, P. Schmitta-Egnera, Baden-Baden 1998, s. 98-109. Por.: M. Furmankiewicz, *Polskie samorządy gminne w organizacjach międzynarodowych*, [w:] *Człowiek, region, państwo w procesie globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, pod red. G. Rdzanka, E. Stadtmüller, Wrocław 2004, s. 297-298.

- wysiłki władz lokalnych by organizacje te uczestniczyły w podejmowaniu decyzji przez Organizację Narodów Zjednoczonych – ONZ lub inne organizacje między państwowe takie jak np. Unia Europejska³⁰².

Artykuł 1 ust. 2 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych przedstawia szczególną definicję zrzeszeń jako organizacji, związków i stowarzyszeń powoływanych przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. W praktyce tworzone są z inicjatywy samych organizacji samorządowych, na ogół przez regiony o takich samych lub podobnych cechach ekonomicznych lub interesach, w ramach instytucjonalizacji współpracy zewnętrznej o cechach paradyplomacji. Przywołany przepis przyjmuje cztery, łącznie występujące kryteria: formy zorganizowania (organizacje, związki, stowarzyszenia; w praktyce najczęściej występującą formą w tej grupie będą stowarzyszenia), podmioty tworzące (społeczności lokalne), element międzynarodowy (zróżnicowanie pod względem państwowego pochodzenia podmiotów tworzących, czyli minimum dwa państwa) oraz formalna podstawa powołania (prawo wewnętrzne podmiotów tworzących). W świetle tej definicji członkami zrzeszenia międzynarodowego, obok podmiotów prawa publicznego, mogą być również podmioty prawa prywatnego utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty prywatne, ponieważ ustawa jasno wskazuje jedynie podmioty, które je powołują, tj. społeczności lokalne. Ich zadaniem jest rozwijanie współpracy oraz wzmocnienie pozycji samorządu oraz obrona jego interesów przez wywieranie nacisku na rządy poszczególnych państw, jak również politykę Unii Europejskiej. Nie ma tu katalogu zamkniętego członków zrzeszenia, co oznacza, w odniesieniu do powyższego,

³⁰² Ch. F. Alger, *The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world*, „Cities” 1999, t. 16, nr 3, s. 195-206. Por.: P. Cabus, *The meaning of local in global economy: the “region’s advocacy of local interests” as a necessary component of current global/local theories*, „European Planning Studies” 2001, t. 9, nr 8, s. 1011-1029; M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), s. 5-24; idem, *Polskie samorządy gminne w organizacjach międzynarodowych...* op. cit., s. 297-298; K. Miszczak, *Tworzenie sieci, jako współczesny wyznacznik rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Rozwój regionalny i lokalny a procesy globalizacji*, pod red. B. Miszewskiej, M. Furmankiewicz, Seria: *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych VI*, Wrocław 2002, s. 65-73; J. Murdoch, *Actor-networks and the evolution of economic forms: combining description and explanation in theories of regulation, flexible specialization and networks*, „Environment and Planning” 1995, nr 27, s. 731-757.

że ustawodawca dopuszcza członkostwo podmiotu, który nie ma cech jednostki samorządu terytorialnego³⁰³.

Cezary Mik wyraźnie stwierdza, że międzynarodowe zrzeszenia regionów nie są organizacjami międzynarodowymi. Wyjaśnia, że jakkolwiek nie ma legalnej definicji organizacji międzynarodowej, to jednak powszechnie uważa się, że ich członkami muszą być państwa³⁰⁴. Tymczasem – podkreśla – członkami zrzeszeń są jedynie województwa. Nie są to również klasyczne organizacje pozarządowe, gdyż w skład takich struktur wchodzi osoby fizyczne lub prawne prawa krajowego niemające charakteru publicznego. Tymczasem w tym przypadku mamy do czynienia z organizmami prawa publicznego o charakterze transnarodowym. W ocenie C. Mika należą one do tej samej grupy, co inne organizacje o niezbyt jasnym statusie, do których należą organy państwowe (np. Interpol), jednakże zrzeszenia te są zwykle poddane prawu państwa miejsca siedziby, a zatem prawu krajowemu. Zrzeszenia województw mają status organizacji prawa krajowego, są poddane prawu krajowemu państw, których strony porozumienia są elementem. Cytowany autor wskazuje też, że niekiedy województwa tworzą zrzeszenia nieformalne, do których nie stosuje się polskiej ustawy, jak to miało miejsce np. w przypadku Europejskich Władz Regionalnych i Lokalnych do spraw Zdrowia (*European Regional and Local Health Authorities – EUREGHA*) w latach 2008-2010, obecnie stowarzyszenia prawa belgijskiego (organizacja o charakterze non-profit)³⁰⁵. Wydaje się, że warto zwrócić tu uwagę na formę instytucjonalizacji współpracy transgranicznej, jaką stwarza możliwość uczestniczenia podmiotów publicznych jednego państwa w stowarzyszeniach tworzonych na podstawie obcego prawa prywatnego. W ocenie A. Mikołajczyka, stowarzyszenie jest stosunkowo łatwo dostępną formą prawną pozwalającą na strukturalną instytucjonalizację współpracy transgranicznej. Rozwiązanie najprostsze polega tu na powołaniu wspólnych instytucji na podstawie niewiążącego prawnie porozumienia zawartego pomiędzy paralelnie istniejącymi stowarzyszeniami o krajowym składzie (formę tę trudno zaliczyć w pełni do form prawnie wiążących, pozwala ona jednak umocować prawnie instytucje transgraniczne za pomocą swoistej „fikcji prawnej” – będą one istniały i posiadały osobowość prawną w postaci funkcjonalnie ze sobą zespolonych stowarzyszeń krajowych, ale uznawanych i ocenianych niezależnie od siebie na podstawie postanowień od-

³⁰³ J. Lemańska, op. cit., s. 250., *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012, s. 172. Por.: A. Gajda, op. cit., s. 145.

³⁰⁴ Nawet, jeśli nie wyłącznie one – tak np. Komisja Prawa Międzynarodowego w artykułach o odpowiedzialności państw za czyny sprzeczne z prawem międzynarodowym 2011 roku.

³⁰⁵ Więcej informacji: <http://www.euregha.net/> Por.: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 15 i 17.

rębnych krajowych porządków prawnych). Reprezentacja, siedziba czy aparat administracyjny tego rodzaju „ułamnej” instytucji transgranicznej (euroregionu, wspólnoty roboczej) – mają z reguły status przechodni; odpowiedzialność w tym zakresie będą rotacyjnie przejmowały kolejne stowarzyszenia krajowe³⁰⁶. Forma nieco bardziej zaawansowana, aczkolwiek uzależniona od możliwości prawnych, jakie wynikają z treści prawa krajowego zainteresowanych stron, stwarza – w ocenie A. Mikołajczyka – szansę na stworzenie jednolitej – z prawnego punktu widzenia reprezentacji podmiotów współpracy transgranicznej. Forma ta, polegająca na członkostwie podmiotów zagranicznych w stowarzyszeniu mającym swoją siedzibę w jednym z zainteresowanych państw i zarejestrowanym na podstawie przepisów prawa tego państwa, wyposaża – wkomponowaną w takie stowarzyszenie – strukturę transgraniczną w jednolitą osobowość prawną. Stwarza to możliwość skutecznego umocowania prawnego instytucji i organów transgranicznych, wraz z całym aparatem administracyjnym. Adam Mikołajczyk zastrzega jednak, że skuteczne funkcjonowanie takiego podmiotu, z uwzględnieniem całego terytorium wchodzącego w grę obszaru transgranicznego, wymaga dokonania odpowiednich uzgodnień czy nawet dwu- lub wielostronnych uregulowań na szczeblu międzypaństwowym, z udziałem wszystkich zainteresowanych państw. Chodzi o to, aby oparta na formule stowarzyszenia podmiotowość struktury transgranicznej była również uznawana – w takim zakresie, w jakim to niezbędne dla jej skutecznego funkcjonowania – w świetle prawa państw sąsiednich³⁰⁷. Adam Mikołajczyk zauważa, że choć forma stowarzyszenia prywatnoprawnego, stwarza swoim członkom wiele możliwości prawnego umocowania współpracy, to jednakowoż wyklucza możliwość wspólnego wykonywania funkcji publicznych, gdyż stowarzyszenie nie może przejmować tu żadnych statutowych zadań i kompetencji od zrzeszonych w nim podmiotów (w celu ich wykonywania w imieniu i na rachunek członków). Słusznie zwraca

³⁰⁶ A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy ...* op. cit., s. 297-298.

³⁰⁷ Ibidem, s. 298. Warto zwrócić uwagę na standard Rady Europy w tym względzie, który urzeczywistnia w pewnym zakresie *Europejska Konwencja o uznaniu podmiotowości prawnej międzynarodowych organizacji pozarządowych*, sporządzona w Strasburgu 24 kwietnia 1986 roku (*European Treaty Series* – nr. 124) weszła w życie dnia 1 stycznia 1991 roku, czyli po spełnieniu wymogu ratyfikowania jej przez 3 państwa członkowskie RE. Stronami konwencji jest 10 państw: Austria, Belgia, Cypr, Francja, Grecja, Portugalia, Słowenia, Szwajcaria, Macedonia i Wielka Brytania. Polska nie podpisała tej konwencji, lecz w pełni realizuje w praktyce prawnej i administracyjnej zasady w niej opisane. W Polsce działają bez przeszkód liczne znane międzynarodowe organizacje pozarządowe, a także powstają własne o zasięgu międzynarodowym. Umożliwia im to polskie prawo o stowarzyszeniach i o fundacjach. Patrz: Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 5128 w sprawie *trybu współpracy Rady Europy z organizacjami pozarządowymi*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/27D74292> [31.03.2013].

uwagę, że ogólnie dostępna jest możliwość prowadzenia współpracy w takich formach prywatnoprawnych jak spółka, przedsiębiorstwo czy fundacja. Możliwość ta dotyczy również podmiotów polskich, o czym *expressis verbis* mówi się również w porozumieniach międzyrządowych o współpracy transgranicznej lub międzyregionalnej, zawartych przez władze polskie z władzami państw sąsiednich³⁰⁸.

Wojciech Góralczyk dochodzi do wniosku, że osoby prawa publicznego i prywatnego uzyskują pewien zakres podmiotowości prawnomiędzynarodowej³⁰⁹. Jeżeli chodzi o ich powstanie, istotną rolę do odegrania ma państwo. Osoba prawna nie ma bowiem, w przeciwieństwie do człowieka, naturalnego roszczenia o uznanie jej podmiotowości. Potrzebne jest „uwierzytelnienie” ze strony państwa, jednak nie tyle tworzy jako takiego, ile jego charakteru jako podmiotu prawa³¹⁰. Kolejna rola przypada tu organizacjom międzynarodowym, których organy uczestniczą (a często inicjują) w procesie umiędzynarodowienia organizacji pozarządowych prawa krajowego³¹¹. Rada Gospodarczo-Społeczna ONZ w ustanawianiu stosunków konsultacyjnych uznaje za pozarządową organizację międzynarodową pod względem struktury taką organizację, która nie jest utworzona przez umowę międzyrządową³¹². Z kolei wspomniana już Europejska Konwencja o uznaniu podmiotowości prawnej międzynarodowych organizacji pozarządowych, sporządzona w Strasburgu 24 kwietnia 1986 roku (która w założeniu pozwala krajom członkowskim Rady Europy ustalić w ich wzajemnych relacjach zasady ustanawiające warunki dla uznania osobowości prawnej organizacji w celu ułatwienia ich działań na szczeblu europejskim) stanowi, że osobowość prawna oraz uprawnienia, nabyte przez NGO (*Non Governmental Organization*) w państwie jej statutowej siedziby, powinny być prawnie uznane u innych państw-stron. Ponadto – kiedy wymaga tego specjalny interes publiczny – restrykcje i ograniczenia lub specjalne procedury nadzorujące korzystanie z praw wywodzących się ze zdolności prawnej i uwzględnionych przez

³⁰⁸ A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy ...* op. cit., s. 297-298.

³⁰⁹ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa 1995, s. 147. Por.: L. Antonowicz, *Zagadnienie podmiotowości...* op. cit., s. 26.

³¹⁰ T. Targosz, *Nadużycie osobowości prawnej*, Kraków 2004, s. 48.

³¹¹ Por.: E. Szadkowska, *Umiędzynarodowienie polskich organizacji pozarządowych w prawie i praktyce*, praca doktorska (promotor M. Perkowski), z zasobów Biblioteki Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

³¹² Rezolucja Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ nr 1996/31 z 25.07.1996 r., http://www.un-ngls.org/spis.php?page=article_s&id_article=799[31.03.2013]. Por.: J. Leiniger, *Reforma ONZ – szanse na odnowienie udziału społeczeństwa obywatelskiego? Przegląd istniejących możliwości udziału organizacji pozarządowych w pracach Organizacji Narodów Zjednoczonych i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2006, s. 16.

legislację Państwa – Strony, gdzie owe uznanie ma miejsce, powinny mieć zastosowanie do NGO ustanowionych w innym Państwie³¹³.

Kazimierz Jóskowiak wskazuje, że w ujęciu cząstkowym funkcje międzynarodowych organizacji pozarządowych mieszczą się w globalnych funkcjach organizacji międzynarodowych z udziałem państw. Międzynarodowe organizacje zrzeszające samorządy lokalne i regionalne tworzą pewne wzorce postępowania w środowisku międzynarodowym oraz starają się wpływać na państwa w taki sposób, by w odniesieniu do miejsca i roli samorządu na poziomie krajowym i międzynarodowym postępowaly zgodnie z przyjętymi regulacjami (funkcja regulacyjna). Organizacje te mają także możliwość konfrontowania postępowania państw z treścią obowiązujących norm, co oznacza pewien rodzaj wpływania na państwo (funkcja kontrolna). Ponadto, międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych świadczą różnego rodzaju usługi, opierając się na własnych decyzjach i możliwościach oraz za pomocą zasobów materialnych i ludzkich będących w ich dyspozycji (funkcja operacyjna). Według K. Jóskowiaka, pozarządowe organizacje międzynarodowe jednoczące samorząd terytorialny spełniają ponadto funkcje szczegółowe, właściwe dla tego typu organizacji. Są to:

- funkcja lobbingu – międzynarodowe zrzeszenia nawiązują oficjalne i nieoficjalne kontakty z instytucjami europejskimi, dzięki którym mogą informować rządowe struktury europejskie o preferencjach i potrzebach reprezentowanej społeczności oraz pośrednio wpływać na podejmowane przez nie decyzje. W funkcji tej mieści się także wywieranie wpływu na państwa, aby stwarzały warunki prawnoinstytucjonalne międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego;
- funkcja tworzenia sieci – organizacje międzynarodowe tworzą i uczestniczą w sieciach kontaktów oraz pełnią funkcję punktów kontaktowych dla społeczności lokalnych i regionów zainteresowanych współpracą dwustronną lub wielostronną;
- funkcja wspierająca – międzynarodowe zrzeszenia wspierają pracę roboczych i eksperckich gremiów działających w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej, udzielają pomocy merytorycznej parlamentarzystom Parlamentu Europejskiego ze środowisk samorządowych oraz członkom Komitetu Regionów;
- funkcja informacyjna – polega przede wszystkim na informowaniu regionów i społeczności lokalnych o tendencjach w polityce regionalnej, o planach legi-

³¹³ *Europejska konwencja o uznaniu osobowości prawnej międzynarodowych organizacji pozarządowych*, Strasbourg 24.04.1986 r., „Seria Traktatów Europejskich”, nr 124.

slacyjnych instytucji europejskich, o możliwościach pozyskania funduszy z programów Unii Europejskiej³¹⁴.

Wydaje się, że dla międzynarodowych zrzeszeń kluczowe znaczenie ma jednak ich zdolność operacyjna, którą w znacznym stopniu determinuje przedmiotowa sfera działalności. Magdalena Sapała wskazuje, że w dużej mierze aktywizują się one wokół instrumentów i zasad związanych z unijną polityką regionalną, której obszar jest najczęściej egzemplifikacją dla koncepcji zarządzania wieloszczeblowego i współpracy sieciowej. Uważa, że wspólnotowa polityka regionalna stymuluje współpracę międzyregionalną i działa jak inkubator sieci. Mobilizacja regionów w procesie decyzyjnym polega przede wszystkim ich udziale we współpracy sieciowej, która koncentruje się wokół realizacji unijnej polityki regionalnej³¹⁵. Magdalena Sapała podaje, że współpraca sieciowa to „niehierarchiczne, zdecentralizowane i głównie nieformalne interakcje pomiędzy aktorami (indywidualnymi i zorganizowanymi) tworzone dla rozwiązania wspólnych problemów” albo „mechanizmy mobilizacji środków politycznych w sytuacjach, kiedy możliwości kształtowania decyzji, formułowania programu i implementacji są szeroko rozproszone lub podzielone pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi”³¹⁶. Są to krajowe lub międzynarodowe grupy regionów, których zasadniczym celem istnienia jest wymiana informacji i doświadczeń (stąd bywają nazywane sieciami wymiany) i które można sklasyfikować na cztery podgrupy (mogą pasować do więcej niż jednej z wyżej wymienionych kategorii):

- sieci szczytowe – paneuropejskie sieci parasolowe, duże koalicje, które koordynują i reprezentują głosy regionalne i lokalne w Europie;
- sieci terytorialne – współpracujące ze sobą regiony z wyraźnymi cechami przestrzennymi lub geograficznymi, które wspólnie walczą o swoje specyficzne interesy wobec instytucji unijnych;
- sieci sektorowe – tworzone przez regiony o podobnych cechach gospodarczych dla wspierania rozwoju określonej gałęzi gospodarczej, dostosowań sektora i ubiegania się o pomoc z Unii, np. współpraca regionów przemysłu zbrojeniowego;
- sieci tematyczne – tworzone dla koordynowania i reprezentacji interesów regionów w wybranej problematyce czy polityce, np. w ramach polityki ochrony środowiska³¹⁷.

³¹⁴ K. Jóskowiak, op. cit., s. 281.

³¹⁵ M. Sapała, op. cit., s. 22-23. Por.: H. Dumala, *Sieci międzyregionalne w Europie [w:] Unifikacja i różnicowanie współczesnej Europy*, pod red. B. Fijałkowskiej, A. Żukowskiego, Warszawa 2002, s. 182.

³¹⁶ M. Sapała, op. cit., s. 22-23.

³¹⁷ Ibidem, s. 24.

Z kolei K. Tomaszewski na podstawie obserwacji sposobu ich działania „sieci współpracy” wyróżnia trzy modele organizacyjne:

- sieci zorganizowane na podstawie umowy formalnej zawartej między zainteresowanymi stronami, która przewiduje powołanie *ad hoc* określonych struktur i elastyczne mechanizmy współdziałania: regularne spotkania robocze partnerów, ruchome prezydencje i sekretariaty;
- sieci współpracy oparte na elastycznych formach organizacyjnych (spotkania grup roboczych, seminaria, konferencje), w minimalnym stopniu sformalizowane, przy czym niektóre funkcjonują w bardzo ścisłej relacji ze stowarzyszeniami, które powstały wcześniej i korzystają z ich doświadczeń organizacyjnych, zaś inne powstają jako odpowiedź na specyficzne programy finansowe oferowane przez Unię Europejską i są zorientowane na zdobywanie i efektywne wykorzystywanie tych funduszy;
- sieci zorganizowane, jako podmioty prawa publicznego (na podstawie przepisów krajowych lub europejskich), powołane w celu sprawnego zarządzania konkretnymi projektami realizowanymi przez partnerów, które działają często jako tzw. europejskie grupy ekonomiczne³¹⁸.

W praktyce dynamiczną formą budowania „Europy regionów” stają się oddolne inicjatywy zdecentralizowanej współpracy regionów o podobnym położeniu geograficznym i wspólnych interesach³¹⁹. Takie były właśnie przesłanki powołania Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG), które założone zostało 18 lipca 1971 roku na zamku w Anholt w powiecie Borken w Niemczech, na obszarze dzisiejszego Euregio. Jest stowarzyszeniem zarejestrowanym. Jego członkowie są obowiązani do uiszczania składek. Dodatkowe środki finansowe stowarzyszenie otrzymuje od rządów państw oraz od Komisji Europejskiej w ramach projektu Lace. Członkami stowarzyszenia są regiony ukształtowane w poszczególnych państwach oraz euroregiony, jako osobne jednostki już tworzące struktury współpracy transgranicznej (głównie – przygraniczne regiony nadreńskie), dążące do promowania interesów społeczności lokalnych i uwzględniania ich w polityce publicznej. Dołączyły do niej również północno-wschodnie i południowo-wschodnie regiony Niemiec. Do organizacji należy obecnie kilkadziesiąt regionów przygranicznych z całej Europy. Statutowe cele Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych to: wskazywanie problemów, szans i zadań dotyczących współpracy transgranicznej regionów, promowanie ogólnych interesów regionów

³¹⁸ K. Tomaszewski, op. cit., s. 122-127.

³¹⁹ Por.: P. Sarnecki, *Organizacje międzynarodowe jednostek terytorialnych w Europie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4.

wobec narodowych międzynarodowych parlamentów, organów władz, inicjowanie i koordynowanie współpracy transgranicznej na terenie Europy, wymiana doświadczeń i informacji w celu ukształtowania obrazu wspólnych interesów. Organami SERG są: Walne Zebranie, Prezydium, Sekretarz Generalny. Podstawowymi osiągnięciami SERG było zainicjowanie regularnych Konferencji Europejskich Regionów Granicznych pod auspicjami Rady Europy i wydanie w 1981 roku, poprawionej w 1995 roku, Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych. SERG prowadzi intensywną pracę mającą na celu koordynację współpracy i rozwoju regionów nadgranicznych. Organizacja próbuje także promować jednolite standardy tej współpracy i inicjować wymianę doświadczeń regionów w zakresie współpracy³²⁰.

Forum współpracy między regionami stanowi również: Zgromadzenie Regionów Europy (*Assembly of European Regions* – ARE), powstałe w 1985 roku w miejsce niesformalizowanej współpracy międzyregionalnej 9 organizacji międzynarodowych i 47 regionów w rozwiązywaniu wspólnych problemów. Skupia obecnie około 300 regionów europejskich, także spoza granic UE oraz niebędących społecznościami terytorialnymi. ARE posiada status obserwatora przy Radzie Europy. Do głównych celów należy rozwijanie dialogu i porozumienia pomiędzy regionami, wzmocnianie ich pozycji wobec instytucji UE, prowadzenie wspólnych działań i badań. Rola Zgromadzenia była szczególnie widoczna w czasie powoływania Komitetu Regionów oraz w trakcie prac nad Traktatem z Maastricht. Joanna Lemańska podkreśla, że Zgromadzenie, składa się – w przeciwieństwie do Komitetu Regionów – jedynie z przedstawicieli regionów, może więc bronić interesów tego właśnie szerebu³²¹. Członkami ARE mogą być regiony z demokratycznych państw europejskich. Krzysztof Tomaszewski wyjaśnia, że organizacja nie ma specjalnego statusu w kontaktach z instytucjami Unii Europejskiej, ale przez liczne spotkania członków prezydium z przedstawicielami Komisji Europejskiej wspomaga działania regionalistów zmierzające do wzmocnienia pośredniego szerebu władzy w Europie. W wielu sprawach ARE współdziała z Radą Gmin i Regionów Europejskich (RGiRE), która powstała w Genewie w 1951 roku, zrzeszając społeczności lokalne, a od 1984 roku także regionalne. Jej celem jest przede wszystkim: rozwijanie współpracy i wymiana doświadczeń między samorządami terytorialnymi, promowanie rozwoju lokalnego, pomaganie władzom samorządowym w uzyskiwaniu wsparcia finansowego inicjatyw związanych z polityką socjalną i ekonomiczną na szczeblu regionalnym i lokalnym. To właśnie RGiRE zapoczątkowała ruch zawierania związków

³²⁰ M. A. Łapuć, op. cit., s. 56-57. Por.: K. Tomaszewski, op. cit., s. 122-127.

³²¹ J. Lemańska, op. cit., s. 250.

bliźniaczych pomiędzy jednostkami samorządowymi. W praktyce interesuje się głównie samorządami lokalnymi. Krzysztof Tomaszewski podkreśla, że ma ona przy tym bliskie powiązania z Komisją Europejską, a w szczególności jest odpowiedzialna za realizowanie niektórych finansowanych przez Komisję programów³²².

Podobną rolę, zrzeszenia wspólnot o specyficznym charakterze i specyficznych problemach, pełni powołana w 1973 roku Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Wspólnoty Europejskiej (*Conférence de régions périphériques maritimes de la Communauté européenne* – CPRM). Stowarzyszenie to powstało z inicjatywy francuskiego regionu Bretanii w momencie, gdy do WE przystępowały kraje, których gospodarka była silnie związana z morzem: Dania, Wielka Brytania i Irlandia. Regiony nadmorskie i peryferyjne za główny cel postawiły sobie dążenie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju tych obszarów. Realizacja tego zamierzenia wymaga ścisłej współpracy w zakresie transportu morskiego, rynku połowów morskich i śródlądowych oraz efektywnego wykorzystywania środków pomocowych UE skierowanych do regionów peryferyjnych³²³. Stowarzyszenie obecnie skupia ponad 160 regionów z 28 państw europejskich. Główne cele działalności CPMR obejmują: ograniczenie negatywnych skutków peryferyjnego położenia regionów członkowskich poprzez promowanie ich rozwoju, lepsze wykorzystanie atutów regionów członkowskich poprzez ich współpracę w ramach wspólnych projektów, wykorzystanie korzyści płynących z bliskości władz regionalnych względem obywateli. Konferencja reprezentuje wspólne interesy regionów członkowskich, głównie wobec instytucji Unii Europejskiej. CPMR proponuje konkretne rozwiązania w zakresie polityk wspólnotowych mających wpływ terytorialny, a mianowicie: polityki regionalnej, zrównoważonego rozwoju, transportowej, rolnej, konkurencji, badań i rozwoju oraz rybołówstwa. Dzięki wysokiemu poziomowi merytorycznemu proponowanych rozwiązań CPMR jest organizacją wysoce cenioną w Brukseli i stanowi skuteczne forum lobbingowe³²⁴.

Mniej znane Stowarzyszenie EUREGHA, jest organizacją typu non-profit. Stowarzyszenie działa na podstawie przepisów prawa belgijskiego, czyli ustawy z dnia 27 czerwca 1921 r. o stowarzyszeniach typu non-profit, międzynarodowych stowarzyszeniach non-profit oraz fundacjach. Stowarzyszenie ma na celu ustanowienie współpracy pomiędzy europejskimi władzami regionalnymi i lokalnymi, szczególnie ich organami zajmującymi się opieką zdrowotną i zdrowiem publicznym w Europie, a także ustanowienie w tym zakresie bliższej współpracy z instytucjami Unii Europej-

³²² K. Tomaszewski, op. cit., s. 122-127. Por.: M. A. Łapuć, op. cit., s. 56-57.

³²³ K. Tomaszewski, op. cit., s. 122-127.

³²⁴ M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, op. cit., s. 180.

skiej, a także innymi organizacjami międzynarodowymi i publicznymi związanymi z opieką zdrowotną i zdrowiem publicznym na świecie³²⁵. Czasem organizacje współpracy mają charakter mniej sformalizowanych struktur, jak na przykład utworzone w 1984 roku w celu wspierania przemysłu Stowarzyszenie Tradycyjnych Regionów Przemysłowych Europy (*Régions Européennes de Technologie Industrielle* – RETI) lub powstające *ad hoc* grupy interesu łączące regiony zainteresowane współpracą ze względu na specyficzne programy strukturalne Unii Europejskiej. Krzysztof Tomaszewski zwraca uwagę, że również regiony bardzo bogate podejmują inicjatywy współpracy, a ich celem jest łączenie wysiłków w celu osiągnięcia jeszcze szybszego postępu gospodarczego i zwiększania swojego potencjału ekonomicznego. Jako przykład takiej współpracy podaje inicjatywę czterech regionów Europy Zachodniej: niemieckiego landu Badenia-Wirtembergia, hiszpańskiej wspólnoty autonomicznej Katalonia, włoskiego regionu Lombardia oraz francuskiego regionu Rhône-Alpes. Inicjatywa zapoczątkowana w 1988 roku została nazwana „Quatre Moteurs pour l’Europe”, żeby podkreślić typowo gospodarczy charakter przedsięwzięcia. Wymienione regiony były już przedtem silnie zaangażowane we współpracę transgraniczną. Tym razem chodziło o podkreślenie woli współpracy politycznej elit regionalnych i promowanie własnych interesów ekonomicznych. Działania „Quatre Moteurs pour l’Europe” wykraczają jednak poza zwykłą współpracę, gdyż ich celem jest wywieranie wpływu lobbystycznego na instytucje Unii Europejskiej i ich politykę³²⁶.

W Europie pojawiają się też formuły modelowane międzynarodowych zrzeczeń samorządowych³²⁷. W ramach Rady Europy wypracowana została koncepcja euroregionów, a na forum Unii Europejskiej – Europejskich Ugrupowań Interesu Gospodarczego i w ostatnich latach – Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej. Z kolei regiony Górnego Renu wypracowały swoistą koncepcję eurodystryktu³²⁸. Biorąc pod uwagę, że aktualnie formułę euroregionu, a także eurodystryktu zdominowały samorzady szczebli ulokowanych poniżej województwa, ich omawianie w dalszych częściach pracy zostanie znacząco ograniczone.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) jest nowym instrumentem prawnym umożliwiającym prowadzenie efektywniejszej i skuteczniejszej współpracy zagranicznej przez jednostki samorządu terytorialnego, a wydanie norm prawnych na poziomie rozporządzenia sytuuje współpracę terytorialną

³²⁵ Patrz: <http://www.euregha.net/> oraz <http://www.podlaskie.eu/aktualnosci/podlaskie-gospodarzem-zgromadzenia-ogolnego-euregha> [31.03.2013].

³²⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 122-127.

³²⁷ Por. P. Sarnecki, *Organizacje międzynarodowe jednostek terytorialnych...* op. cit.,

³²⁸ N. Kohtamäki, op. cit., s. 249-251.

w samym centrum procesu integracji, gdzie do tej pory płaszczyzna ta była zaniebawiana przez europejskiego prawodawcę. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej osobowość prawną uzyskuje z momentem wpisania do rejestru lub publikacji w państwie członkowskim, gdzie ma znajdować się siedziba danego EUWT. EUWT powstaje z inicjatywy przyszłych członków, którymi mogą być państwa członkowskie Unii Europejskiej, władze regionalne i lokalne oraz podmioty prawa publicznego³²⁹, a także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z wymienionych wcześniej kategorii. Przyszłe członkostwo jest uzależnione od zgody państwa członkowskiego, wydanej lub nie na podstawie powiadomienia o zamiarze uczestnictwa w EUWT, konwencji i statutu, a także zgodności z prawem unijnym i krajowym oraz interesem publicznym. Pomioty będące członkami EUWT działają w granicach kompetencji przyznanych przez prawo krajowe właściwe dla nich; składa się z członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich³³⁰.

Członkowie EUWT informują o rejestracji lub publikacji, a także o statucie zainteresowane państwa członkowskie oraz Komitet Regionów. W każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej EUWT posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego³³¹. Ugrupowania opierają się

³²⁹ Podmiot prawa publicznego oznacza każdy podmiot: ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, posiadający osobowość prawną; oraz finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego, albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego. Na podstawie art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 114, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004_L0018:20080101:PL:PDF [01.12.2012].

³³⁰ R. Kuligowski, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 46-47. Por.: *Rozwój form współpracy samorządów...*, s. 176-179.

³³¹ *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej*, analiza opracowana przez Grupę Europejskich Studiów Politycznych pod przewodnictwem profesora Nicolasa Levrata w ramach programu badań Komitetu Regionów pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego (Gianluca Spinaci, Jarosław Lotarski i Lucia Cannellini) oraz sekretariatu Komisji COTER (Damian Lluna Taberner), <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/8af77b7b-a510-4d1b-9f8e-576a771ecb76.pdf>, [01.12.2012]. Por.: R. Kuligowski, op. cit., s. 45-46; *Rozwój form współpracy ...* op. cit., s. 176-179.

nie tylko na przepisach unijnego rozporządzenia, ale również na prawie krajowym członka, na terenie którego znajduje się siedziba statutowa, oraz konwencji i statucie, o których mowa w rozporządzeniu. Warto tu zaznaczyć, że interpretacja konwencji i statutu prowadzona jest w oparciu o przepisy prawa krajowego, do których ustanowienia państwa członkowskie zostały zobowiązane (celem zapewnienia skutecznego stosowania unijnego rozporządzenia). Zgodnie z polską ustawą implementacyjną z 2008 r., do Ugrupowania stosuje się nie tylko rozporządzenie i ustawę, ale także ustawę prawo o stowarzyszeniach (art. 3). Wynika z niej również, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania Ugrupowania, którego RP jest członkiem. Podobnie odpowiedzialności za EUWT nie ponoszą jednostki samorządu terytorialnego czy samorządowe osoby prawne, którego są członkami (art. 19). Ugrupowania zostały wyposażone, jako międzynarodowy podmiot prawa publicznego, w uprawnienia do działania w imieniu swoich członków, współuczestniczenia w wykonywaniu ich zadań, a także przekazywania i otrzymywania składników mienia, zatrudniania pracowników i występowania jako strona w postępowaniu sądowym³³².

Głównym zadaniem funkcjonowania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, które pokrywa się z celem powołania tego podmiotu, jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, między jego członkami wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej. Ponadto – jak zauważa Rafał Kuligowski – do zadań EUWT może należeć realizacja projektów dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności przeznaczonych przez Unię Europejską na współpracę terytorialną. Wśród szczególnych celów ugrupowania wymienić można też prowadzenie strategicznej współpracy oraz pełnienie roli narzędzia projektu współpracy³³³. Statut ogranicza jego zdolność prawną do wykonywania powierzonych mu zadań. Jest to zasada specjalizacji, wspólna dla wszystkich organizacji współpracy, ponieważ nie

³³² Na ten temat patrz: A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we ...*, s. 7 i n.; idem, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT): wdrażanie...*, s. 9 i n.; idem, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowy...*, s. 41 i n.; M. K. Brab, P. Kledzik, op. cit., s. 555 i n.; *Rozwój form współpracy samorządów...* op. cit., s. 176-179; K. Miaskowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk, op. cit., s. 248 i n.; C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 12-13.

³³³ R. Kuligowski, op. cit., s. 47. Warto podkreślić, że współpraca terytorialna jest jednym z trzech celów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania na lata 2007-2013. (art. 3 ust. 2 lit. c rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999), Dz. Urz. UE, L 210 z 31.07.2006 r., s. 37.

posiadają one kompetencji ogólnej, lecz działają w granicach przyznanych kompetencji³³⁴.

Po wprowadzeniu odpowiednich uregulowań na szczeblu krajowym zaczęły się pojawiać pierwsze EUWT jako nowe instrumenty współpracy. Jako przykład można podać pierwsze Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EGTC), jakim jest Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, utworzone z inicjatywy miast Lille (Francja), Kortrijk we Flamandii (Belgia) i Tournai w Walonii (Belgia). Umowę podpisano 28 stycznia 2008 roku w Kortrijk. Powołane przez nią EUWT składa się z 14 członków, reprezentujących jednostki od szczebla krajowego po lokalny. Na pograniczu hiszpańsko-portugalskim funkcjonuje zaś Duero-Douro EGTC utworzone w marcu 2009 roku przez 96 gmin hiszpańskich, 69 gmin portugalskich, Organismo Autónomo D-ARRIBES, Stowarzyszenie Wsi na rzecz Współpracy i Rozwoju Lokalnego z Hiszpanii oraz portugalskie Stowarzyszenie Raia e do Côa Autarkies. Z kolei EUWT Grande Région utworzone w 2010 roku przez Wielkie Księstwo Luksemburga (gdzie funkcjonuje wspólny sekretariat techniczny) Belgię, Francję (której prawu podlega) i niemieckie kraje związkowe, jako jedyne zarządza programem współpracy transgranicznej w ramach europejskiej współpracy terytorialnej. Warto dodać, że na terytoriach tzw. nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (Węgry, Słowacja) utworzono EUWT Ister Granum ukierunkowane na współpracę w regionie mostu Esztergom-Parkany, które obejmuje 51 węgierskich i 38 słowackich władz lokalnych. Jego zadania dotyczą przede wszystkim wniosków w sprawie wsparcia finansowego ze środków przewidzianych w ramach programów europejskiej współpracy terytorialnej Węgry–Słowacja oraz Europa Południowo-Wschodnia³³⁵.

Współpraca transgraniczna w państwach Unii Europejskiej może być prowadzona również z wykorzystaniem specyficznego, dostępnego w stosunkach wewnątrz-unijnych instrumentu prawnego, jakim jest Europejskie Ugrupowanie Interesu Gospodarczego (*European Economic Interest Grouping* – EEIG). Adam Mikołajczyk wyjaśnia, że jest to unijny instrument prawny (umocowany w prawie Unii Europejskiej), mający ułatwiać współpracę w skali międzynarodowej, adresowany przede wszystkim do przedsiębiorstw, choć jego członkami mogą być również podmioty prawa publicznego, stąd też możliwe jest wykorzystanie tej formy współdziałania w celu prawnego umocowania struktur transgranicznych opartych

³³⁴ *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012, s. 176-179.

³³⁵ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 192-197. Por.: *Rozwój form współpracy samorządów...* op. cit., s. 176-179.

na prawie prywatnym³³⁶. W ocenie A. Mikołajczyka EEIG mogą stanowić dogodną formułę współpracy transgranicznej szczególnie w tych przypadkach, gdy istnieje potrzeba lub wola zaangażowania (w sposób jednolity instytucjonalnie) partnerów publicznych i prywatnych jednocześnie (izb handlowych i gospodarczych, przedsiębiorstw, organizacji społecznych i osób fizycznych obok władz terytorialnych). Zastosowanie tej formy współpracy może zatem stanowić instytucjonalny wymiar partnerstwa publiczno-prywatnego, tym bardziej, że działalność EEIG nie może być nastawiona na zysk. Celem ugrupowania jest ułatwienie albo rozwijanie działalności gospodarczej lub publicznej jego uczestników, polepszenie albo powiększenie wyników tej działalności, nie zaś osiąganie zysków³³⁷. Jako przykłady zastosowania formuły EEIG na potrzeby współpracy międzyterytorialnej i transgranicznej A. Mikołajczyk wskazuje zorganizowaną w ten sposób współpracę śródziemnomorskich regionów Hiszpanii, Francji i Włoch, tworzących tzw. drogę wysokich technologii oraz zarejestrowany, jako EEIG, angielsko-francusko-belgijski „Euroregion”, współtworzony przez hrabstwo Kent, region Nord-Pas de Calais oraz władze Brukseli, Flandrii i Walonii. Inny przykład to współpraca sąsiadujących ze sobą miast nadgranicznych: francuskiego Menton i włoskiego Ventimiglia. Dzięki sformalizowaniu współpracy w formie EEIG powstała struktura transgraniczna, odpowiedzialna m.in. za zarządzanie wspólnymi projektami dofinansowanymi z funduszy programu INTERREG, uznawana w świetle prawa obu stron i mogąca prowadzić działalność po obu stronach granicy. Adam Mikołajczyk zastrzega wszakże, zważywszy na szczególną, publiczną misję (charakter zadań) samorządu terytorialnego i niekiedy niepełną adekwatność instytucji EEIG, że nie jest ono w pełni adekwatnym instrumentem współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego (w tym województw), lecz co najwyżej swoistą „proteżą prawną”, podobnie jak Spółka Europejska (*Societas Europaeae* – SE)³³⁸.

³³⁶ A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy...* op. cit., s. 300-302.

³³⁷ Ibidem. Por.: M. Perkowski, *Prawo Unii Europejskiej i partnerstwo transgraniczne*, [w:] *Partnerstwo transgraniczne. Kompendium*, pod red. M. Perkowskiego, P. Niczyporuka, P. Kołodko i P. Sawickiego, Białystok 2010; idem, *Partnerstwo publiczno – prywatne w ujęciu międzynarodowym. Natura koncepcji*, [w:] *Partnerstwo publiczno – prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, pod red. M. Perkowskiego, ze słowem wstępnym C. Kosikowskiego, Białystok 2007; idem, *Transgraniczne znaczenie prawnej regulacji zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, [w:] *Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej*, pod red. T. Dziurbejko, Suwałki 2007.

³³⁸ A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy...* op. cit., s. 300-302. Na temat spółki europejskiej por.: J. Bielecki, A. Srankiewicz, *Jak zakładać firmę w krajach „piętnastki”*. *Spółka europejska*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 243; *The European Company. An optional vehicle for transnational cooperation*, „Single Market News” 2001, nr 25.

Międzynarodowe zrzeszenia samorządowe, jako stosunkowo dynamiczny zbiór, przyjmują różny stopień zorganizowania i aktywności. Polskie województwa zaś w różnym stopniu się weń włączają. Co istotne – obok doświadczeń na forum międzynarodowym, mają też istotne zależności z sektorem pozarządowym w kraju.

3.4

Sektor pozarządowy wobec międzynarodowej współpracy województw

Organizacje pozarządowe mogą posłużyć regionom jako forum współpracy w stosunkach międzynarodowych. Z drugiej strony – istotna rola przypada organizacjom, które z poziomu krajowego mogą wspierać i wspierają województwa w ich międzynarodowej współpracy (na różnych zasadach, np. partnerstwa międzysektorowego). Tomasz Sowiński słusznie zauważa, że organizacje pozarządowe odgrywają niezwykle istotną rolę we współczesnej rzeczywistości. Są we wszystkich newralgicznych miejscach. Mówią o najtrudniejszych sprawach, a co więcej często uzupełniają niedostatki władz samorządowych i państwowych. Relacje między regionami, a organizacjami pozarządowymi są przeto bardzo bogate – od koegzystencji poprzez wspólne działania, zlecanie zadań samorządu do wykonania organizacjom pozarządowym, aż do konfliktów włącznie. Tomasz Sowiński podkreśla, że NGO's mają często w swoich szeregach lub otoczeniu wiele wpływowych osób i organizacji, wskutek czego mogą tworzyć silne lobby pomocne w osiągnięciu wielu celów, a wiele instytucji, w tym regiony, często zabiega o ich pomoc. Autor wskazuje też na budowanie pozarządowej przewagi konkurencyjnej: organizacje pozarządowe w znacznym stopniu opierają się na pracy wolontariuszy, realizując wiele zadań znacznie taniej, zapewniają też opiekę nad młodzieżą, jej edukację, rozwój, zwłaszcza w dziedzinach, którymi się zajmują (NGO's to między innymi skauting, organizacje charytatywne, społeczne, sportowe, organizacje samopomocy, związki zawodowe), a ponadto tworzą związki gmin, powiatów i regionów, ich stowarzyszenia i inne formy zorganizowanej współpracy. Tomasz Sowiński wskazuje, że władze samorządowe, w tym władze regionalne, z chęcią korzystają z ich usług w bardzo wielu dziedzinach, a często same wykorzystują tę formę do realizacji własnych celów³³⁹.

W praktyce samorządowej spotykamy się z kilkoma rodzajami stowarzyszeń z udziałem województw samorządowych. W pierwszej kolejności wymienić należy

³³⁹ T. Sowiński, *Regiony w wybranych relacjach funkcjonalnych*, [w:] *Regiony...*, s. 71.

oczywiście jedyne stowarzyszenie samych województw samorządowych – Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, które zostało założone dopiero po wejściu w życie skutków noweli kwietniowej w 2002 roku. Prace nad jego założeniem rozpoczęto 13 lutego 2002 roku od spotkania roboczego przedstawicieli województw celem omówienia założeń statutu i rozwiązania spornych kwestii, co pozwoliło sejmikom województw podjąć uchwały o chęci utworzenia stowarzyszenia. Dzięki nim marszałkowie i przewodniczący sejmików na spotkaniu założycielskim 9 września 2002 roku przyjęli statut oraz upoważnili wskazane osoby do dokonania rejestracji Związku. Pierwsze Zgromadzenie Ogólne ZWRP odbyło się 29 września 2002 roku. Związek jest dobrowolnym stowarzyszeniem województw, którego celami statutowymi są: wspieranie idei samorządowych i obrona interesów województw oraz dążenie do społeczno-gospodarczego ich rozwoju. Związek może być członkiem krajowych i międzynarodowych organizacji o podobnych celach działania oraz podejmować współpracę z innymi organizacjami jednostek samorządu terytorialnego w kraju i za granicą. Związek realizuje swoje cele w szczególności przez reprezentowanie interesów województw na forum ogólnopolskim i międzynarodowym, a także poprzez nawiązywanie kontaktów zagranicznych na poziomie regionów oraz wymianę naukową i kulturalną³⁴⁰. Inne rodzaje ukierunkowanych międzynarodowo stowarzyszeń z udziałem województw, jak choćby euroregiony (np.: Stowarzyszenie Gmin RP „Euroregion Bałtyk”, czy Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”), stopniowo tracą na znaczeniu (z perspektywy województw), co wydaje się być uwarunkowane wprost progresywną aktywnością województw w omawianych wyżej międzynarodowych zrzeszeniach regionów. Odpowiednie przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, w warunkach unijnego członkostwa okazują się formułą na miarę aspiracji gmin i powiatów, zaś województwom przestają wystarczać. W dodatku – pojawienie się EUWT wydaje się przesądzać ten kierunek przemian.

Działalność międzynarodowa województw jest często powiązana ze współpracą zagraniczną podmiotów działających na ich terenie, a w szczególności organizacji pozarządowych. Obywatelska aktywność jest bowiem bezcenna szczególnie w budowaniu ponadnarodowych więzi w rejonach przygranicznych. Małgorzata Bonikowska, Grzegorz Lipski i Kazimierz Żurek podkreślają, że instytucje skoncentrowane na takiej działalności istnieją i rozwijają się w Polsce od 20 lat, jak chociaż-

³⁴⁰ *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012, s. 152. Por.: K. Sikora, *Samorząd województwa*, [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej*, t. 3, pod. red. B. Szmulika, K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012.

by Fundacja Pogranicze z Sejn. Obecna skomplikowana rzeczywistość wewnętrzna i zewnętrzna UE sprawia, że dialog międzykulturowy staje się sprawą pierwszoplanową. Międzykulturowe projekty zainicjowane w Polsce i skierowane na Wschód – jak m.in. Kongres Kultury Partnerstwa Wschodniego realizowany przy wsparciu MSZ, ale siłami samorządu – dowodzą, że miasta i regiony wzorcowo współpracują w tym obszarze. Okazji do koordynacji działań na różnych poziomach dostarcza np. projekt Wrocław – Europejska Stolica Kultury 2016. Cytowani autorzy wskazują, że narracja wokół tego wydarzenia istotnie wpłynie na możliwości wykorzystania samorządowego i obywatelskiego wymiaru polskiej polityki zagranicznej, a także wzmocnienia polskiej *soft power*. Dyplomacja społeczna bowiem znakomicie uzupełnia dyplomację klasyczną i ekonomiczną. Nie zastępuje działalności administracji państwowej i samorządów, ale ją rozszerza oraz dopełnia. To, co nie udaje się rządowi ani samorządom, może udać się organizacjom pozarządowym. Szczególnie, gdy reprezentują społeczną siłę i aktywizują obywateli. Przykładem takiej instytucji dyplomacji obywatelskiej jest Kolegium Europy Wschodniej, które brało udział w wielu interesujących projektach międzynarodowych, takich jak budowa we Lwowie pomnika zamordowanych w 1941 roku profesorów czy wydawanie kwartalnika „New Eastern Europe” skierowanego do czytelnika na Zachodzie. Inicjatywy realizowane przez tego typu organizacje odnoszą najlepszy skutek, gdy są efektem bardzo dobrej współpracy ze strony środowisk samorządowych, innych organizacji pozarządowych i władz państwowych³⁴¹.

Wydaje się, że sektor pozarządowy może i powinien być partnerem województw w ich stosunkach międzynarodowych, a także w krajowych doń przygotowaniach. Zachowanie partnerskiej relacji przyniesie zapewne synergę. Choć województwom nie przychodzi to łatwo (dominuje świadomość „dawania”, a powinna „powierzania” – zadań), z pewnością warto w tym zakresie do partnerstwa publiczno-społecznego podejść poważnie.

³⁴¹ M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, op. cit., s. 16-17. Por.: A. Łada, M. J. Tomaszuk, *Rola regionów i organizacji pozarządowych w trakcie polskiego Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, „Analizy i Opinie ISP” 2010, nr 105.

4

Przedmiot międzynarodowej współpracy województw

Międzynarodowa współpraca województw to zagadnienie złożone, nie tylko z powodu wielości podstaw prawnych czy różnorodności otoczenia instytucjonalnego³⁴². Zróżnicowany jest przede wszystkim jej przedmiot, na który składają się zarówno drobne czynności kurtuazyjne (wizyty, korespondencja), jak i poważne czynności prawne (zawieranie porozumień, członkostwo w międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych, aktywność przedstawicieli na forum organizacji międzynarodowych). Międzynarodowa współpraca województw obejmuje przedmiotowe osobliwości typu paradyplomatycznego, ale też bardzo konkretne czynności profesjonalne – zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi rozwoju regionalnego (w ramach unijnej polityki spójności) czy też realizację projektów międzynarodowych (głównie transgranicznych). Katalog nie jest zamknięty.

4.1

Międzynarodowe porozumienia samorządowe

Klasyczna zasada regulująca współpracę w stosunkach międzynarodowych stanowi, że *pacta sunt servanda*, co znaczy, że umów należy przestrzegać. Międzynarodowa współpraca województw posiada podstawy prawne zawierające się w prawie międzynarodowym publicznym, prawie Unii Europejskiej czy prawie krajowym (także stanowionym na poziomie województw). Opiera się też na porozumieniach zawieranych przez województwa z podmiotami zagranicznymi. Z drugiej strony przygotowywanie i zawieranie takich porozumień jest współpracą mię-

³⁴² Na temat zakresu pojęcia patrz: J. Szymański, op. cit., s. 59.

dzynarodową. Zawiera się porozumienia dwustronne i wielostronne³⁴³. Mogą mieć charakter porozumień *ad hoc* (na potrzeby krótkotrwałych przedsięwzięć) i na czas nieokreślony. O ile jednak ta różnorodność pozwala się systematyzować (rozdział 6) o tyle – trudny do określenia jest charakter takich porozumień (rozdział 2). 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. Z drugiej strony międzynarodowe prawo traktatów nie zamyka swego katalogu form przedmiotowych. Pytanie – czy porozumienia międzynarodowe województw doń przynależą?

Ustawa o samorządzie województwa nie określa charakteru porozumień o współpracy międzyregionalnej. Nie wynika z niej, czy mają one status umów międzynarodowych, czy też stanowią niewiążące uzgodnienia. W ocenie Marty Woźniak, niewiele też wniosła, jeśli chodzi o określenie form współpracy między jednostkami terenowymi ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych³⁴⁴. Andrzej Szewc wywodzi, że w odniesieniu do inicjatyw zagranicznych samorządu województwa można mówić nie o skutkach prawnych, lecz o skutkach politycznych lub społecznych. Umowy te nie mają bowiem charakteru prawnomiędzynarodowego³⁴⁵. W rozumieniu ustawy o umowach międzynarodowych, umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innymi podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa³⁴⁶. Z kolei –

³⁴³ E. Szadkowska, *Bilateralna współpraca samorządowa jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2010, s. 102-109.

³⁴⁴ M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 192. Por.: J. Szymański, op. cit., s. 45.

³⁴⁵ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 507-513. Por.: K. Jóskowiak, op. cit., s. 96.

³⁴⁶ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. określa zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych. Co do zasady, czynności w stosunkach międzynarodowych dotyczących zawierania umów międzynarodowych, związania Rzeczypospolitej Polskiej takimi umowami oraz obowiązywania i wypowiedzania umów międzynarodowych, dokonuje minister właściwy do spraw zagranicznych, Dz. U. z 2000 r., nr 39, poz. 443, ze zm. Patrz: J. Lemańska, op. cit., s. 244; C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 14.

zdaniem C. Mika – województwa są uprawnione do zawierania różnych porozumień z analogicznymi wspólnotami z innych państw. Mogą mieć one zarówno publicznoprawny, jak i prywatnoprawny charakter. W praktyce umowy polskich województw o współpracy regionalnej mają status publicznoprawny, zwłaszcza gdy zmierzają do ustanowienia euroregionów (jednak nie zawsze ich członkami są województwa). Porozumienia te nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Są rodzajem transgranicznych porozumień administracyjnych podlegających złożonemu reżimowi prawnemu, na który składają się: zobowiązania wynikające z samej umowy, ewentualne powiązane z nimi umowy międzypaństwowe dotyczące współpracy jednostek samorządu terytorialnego, prawo krajowe stron³⁴⁷. Nie są one znane Konstytucji, ani klasycznemu prawu międzynarodowemu. Porozumienia te nie stają się umowami międzynarodowymi przez ustawowy obowiązek przestrzegania zobowiązań międzynarodowych Polski. Nie stają się nimi także wówczas, gdy są zawierane zgodnie z umowami dwustronnymi o przyjaźni i współpracy, jakie zawarła Polska³⁴⁸.

Także J. Lemańska zgłasza wątpliwości wobec charakteru prawnego umów zawieranych przez województwa z partnerami zagranicznymi, które – jej zdaniem – nie mogą mieć charakteru prawnomiędzynarodowego. Województwom polskim nie zostało bowiem przyznane prawo do samodzielnego zawierania umów międzynarodowych, które mają regiony belgijskie czy landy niemieckie, gdyż rozwiązanie to wykluczone jest w przypadku państwa unitarnego, jakim jest Polska. W ocenie J. Lemańskiej, umowy te posiadają zasadniczo charakter cywilnoprawny. Współpraca w takich przypadkach polega często na wymianie doświadczeń, wzajemnych wizytach, konsultacjach. Wątpliwości budzi natomiast ich charakter publicznoprawny. Jeżeli bowiem uznać, że w polskim porządku prawnym brak jest wyraźnych podstaw do przyjęcia istnienia umów administracyjnych (publicznoprawnych), to niezależnie od stron i przedmiotu umowy J. Lemańska sugeruje, by uznać ją za cywilnoprawną, zastrzegając, że nie znajdzie w tym przypadku także zastosowania forma działania administracji w postaci porozumień. Zgodnie bowiem z zasadą praworządności administracja, w tym samorząd, działa w granicach i na podstawie prawa. Skoro zatem obowiązujące przepisy nie przewidują zawierania porozumień ze społecznościami regionalnymi innych państw, wedle J. Lemańskiej należy uznać, iż niedopuszczalne będzie skorzystanie przez województwo samorządowe z tej formy działania. Ponadto, często w bezpośrednim zawieraniu umów pomiędzy jednostkami regionalnymi stoi na przeszkodzie ich znaczne różni-

³⁴⁷ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 17.

³⁴⁸ *Ibidem*, s. 14-15.

cowanie lub brak w poszczególnych krajach³⁴⁹. Kazimierz Jóskowiak dodaje, że umowy te nie stanowią też prawa miejscowego i dlatego nie podlegają obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie są też prawem powszechnie obowiązującym. Są to umowy, które wiążą tylko wspólnoty terytorialne, które je zawarły i mają bardziej charakter deklaracji politycznych – jako wyraz intencji stron – aniżeli umów o skutkach prawnych o zasięgu międzynarodowym³⁵⁰. Podobnego zdania jest J. Szymański, który wskazuje, że nawet uzgodnione z MSZ uchwały w sprawie inicjatyw transgranicznych nie stanowią prawa miejscowego, lecz projekt umowy międzynarodowej, która dojdzie do skutku dopiero po wyrażeniu ostatecznej zgody na związanie się umową przez wszystkie jej strony, czyli także partnera zagranicznego jednostki samorządowej lub zrzeszenia złożonego z takich jednostek. Janusz Szymański kategorycznie podkreśla, że porozumienie takie nie jest umową międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego, co wynika z regulacji przyjętych przez Konwencję madrycką i ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. Ma ono charakter porozumienia bądź administracyjnoprawnego lub cywilnoprawnego, albo mieszanego. Będzie ono wiązać tylko strony, czyli wspólnoty terytorialne, które ją zawarły, a nie państwo – jako podmiot prawa międzynarodowego³⁵¹. Janusz Szymański podkreśla, że województwo jako zasadnicza jednostka podziału administracyjnego państwa nie ma zdolności do działania na płaszczyźnie międzynarodowej ze skutkiem wiążącym, ponieważ państwo nie przyzało mu kompetencji, jakie przysługują podmiotom prawa międzynarodowego – nawet w bardzo ograniczonym zakresie. Przyjęta przez ustawodawcę koncepcja zawierania przez jednostki samorządu wojewódzkiego porozumień międzynarodowych – niebędących umowami międzynarodowymi ma – w ocenie J. Szymańskiego – charakter zachowawczy, uznając nadal państwo za jedyny podmiot prawa międzynarodowego, a *ius contrahendi* przynajmniej wyłącznym jego organom³⁵². Wydaje się, że skoro owe porozumienia zawierane są przez podmioty z różnych państw – z pewnością mają charakter międzynarodowy. Są zatem porozumieniami międzynarodowymi. Posiadają charakter swoisty, zbliżony do porozumień zawieranych przez międzynarodowe organizacje pozarządowe (choć z uwagi na charakter publiczny, analogie do korporacji pozarządowych są nie do końca trafne)³⁵³. Według Ministerstwa Spraw Zagranicznych porozumienia zawie-

³⁴⁹ J. Lemańska, op. cit., s. 244.

³⁵⁰ K. Jóskowiak, op. cit., s. 99.

³⁵¹ J. Szymański, op. cit., s. 49.

³⁵² Ibidem, s. 51.

³⁵³ Podobny wywód przeprowadził L. Antonowicz wobec układów zawieranych między organami narodowo-wyzwoleńczymi a władzami państw-metropolii. Idem, op. cit., s. 18-20.

rane przez województwa, jako dokumenty podpisywane z partnerami za granicą, nie są umowami międzynarodowymi w świetle ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. MSZ stoi na stanowisku, że biorąc pod uwagę fakt, że województwo posiada osobowość prawną na mocy art. 165 Konstytucji RP i art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, w zakresie współpracy zagranicznej podlega ono m.in. regulacjom ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe³⁵⁴.

Adam Mikołajczyk podaje, że do współpracy transgranicznej prowadzonej w formach prawnie niewiążących zaliczają się te przypadki współdziałania, w których relację zewnętrzną, stosunek łączący strony należące do dwóch co najmniej różnych państw, przynależące do odrębnych porządków prawnych, oparto na porozumieniu typu *gentlemen's agreement*, które nie podlega realizacji na drodze prawnej – niedotrzymanie tak zaciągniętych zobowiązań nie rodzi skutków prawnych, a ich egzekwowanie nie może być dochodzone na drodze prawnej (sądowej). Jedną z cech identyfikujących tego typu porozumienia będzie to, że strony nie wskazują w nim prawa właściwego dla jego oceny, jak również nie jest w nim wskazywany sąd właściwy. Z tego punktu widzenia dla wyodrębnienia stosunków prawnie niewiążących nie jest natomiast istotne, że strony-podmioty stosunku transgranicznego należące do jednego i tego samego państwa organizują się w układzie krajowym (zrzeszają, zawierają porozumienia) na podstawie form prawnie wiążących³⁵⁵.

Abstrahując od kwalifikacji prawnej, J. Boć i S. Malarski wskazują, że porozumienie takie określać powinno cele współpracy międzynarodowej, tryb zawierania

³⁵⁴ Dz. U. z 2011 r., nr 80, poz. 432. Patrz: Odpowiedź MSW na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

³⁵⁵ Pojęcie *gentlemen's agreement* rozumiane jest jako wiążąca strony umowa międzynarodowa zawarta w formie ustnej. W niniejszej pracy nawiązuję natomiast do innego znaczenia tego terminu, według którego jest to porozumienie o charakterze niewiążącym (obejmujące zobowiązania o charakterze „politycznym”, których realizacja oparta jest na dobrej woli stron), niezależnie od tego, czy ma formę ustną, czy pisemną. Porozumienia tego typu zawierają normy postępowania (określają wzajemne prawa i obowiązki stron), które nie będą jednakże miały statusu norm prawnych. Zastosowanie się do nich ma charakter w tym sensie dobrowolny, że nie jest gwarantowane sankcją prawną. Rozróżnienie pomiędzy porozumieniami *gentelmeńskimi* a porozumieniami i umowami wiążącymi prawnie opierają się zatem na tej koncepcji wyróżniania norm prawnych spośród klasy zjawisk zwanych normami społecznymi, w myśl której *differentia specifica* normy prawnej stanowi sankcja państwowa. Patrz: A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej*, [w:] *Regiony*, s. 291. Por.: M. Zieliński, W. Fiedler, *Gentlemen's Agreements*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, pod red. R. Bernhardtta, Amsterdam-Lausanne-New York-Oxford-Shannon-Singapore-Tokyo 1995, s. 105-106.

porozumień o współpracy, organy porozumień, zasady działalności i formy prawne decyzji tych organów, zagadnienia finansowo-ekonomiczne, kwestie nadzoru i kontroli, a także problemy związane z modyfikacją porozumień czy ich kasacją. Autorzy ci wywodzą, że skoro polskie regiony wchodzić będą w bezpośrednie stosunki prawne z europejskimi organizacjami współpracy regionalnej, a także wchodzić w powiązania prawnofinansowe z Unią Europejską w zakresie środków wsparcia do realizacji przyjętych przez UE programów, przewidywać należy konstrukcje prawne dwustronnych i wielostronnych europejskich kontraktów rozwoju regionalnego³⁵⁶.

Bezspornie, województwa zawierają porozumienia międzynarodowe, które obowiązują w ich relacjach z regionami – stronami owych porozumień. Są zatem prawem swoistym, ale obowiązującym. Nie są umowami międzynarodowymi (w rozumieniu klasycznego prawa międzynarodowego i polskiego ustawodawstwa), ponieważ nie muszą nimi być. Obecna postać jest wystarczająca dla budowania międzynarodowych relacji regionalnych, o ile będzie udoskonalana – choćby tylko – w swojej kategorii.

4.2

Udział przedstawicieli województw w pracach organów organizacji międzynarodowych

Organizacje międzynarodowe (Rada Europy, Unia Europejska) nie tylko zajmują się w swej działalności międzynarodową 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 RE), a także na możliwość zasiadania w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (KR UE). W obu przypadkach przedstawiciele samorządów wojewódzkich desygnuje Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzeczpospolita Polska posiada w KWLIR 12 miejsc dla przedstawicieli i 12 miejsc dla ich zastępców. Reprezentanci są rekomendowani przez polskie organizacje samorządu terytorialnego – Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich. Wśród polskich przedstawicieli

³⁵⁶ J. Boć, S. Malarski, op. cit., s. 99 i 101.

jedenastu należy do EPP/CD (głównie z Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego), dwóch do SOC (jeden przedstawiciel Sojusz Lewicy Demokratycznej i jeden niezależny), dwóch do ECR (jeden reprezentujący Prawo i Sprawiedliwość i jeden niezależny), a jeden członek do ILDG (niezależny). Natomiast ośmiu przedstawicieli polskiej delegacji nie jest zrzeszona w żadnych grupach politycznych³⁵⁷. Aktualną rekomendację Związku Województw RP posiada następujących sześciu przedstawicieli i sześciu zastępców przedstawicieli w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych (w Izbie Regionów):

Przedstawiciele:

Lucyna Andrysiak – radna Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
Wojciech Jankowiak – wicemarszałek województwa wielkopolskiego;
Marek Mazurek – przewodniczącego Sejmiku Województwa Łódzkiego;
Urszula Paślawska – podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa;
Elżbieta Polak – marszałek województwa lubuskiego;
Andrzej Pruszkowski – radny Sejmiku Województwa Lubelskiego.

Zastępcy przedstawicieli:

Michał Czarski – radny Sejmiku Województwa Śląskiego;
Grzegorz Grzelak – radny Sejmiku Województwa Pomorskiego;
Bernadetta Hordejuk – radna Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
Daria Sapińska – radna Sejmiku Województwa Podlaskiego;
Agnieszka Sobolewska – radna Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego;
Tatiana Sokołowska – radna Sejmiku Województwa Wielkopolskiego³⁵⁸.

Z kolei w Komitecie Regionów Unii Europejskiej polskiej delegacji samorządowej przypadł pakiet 42 mandatów, obejmujący 21 pełnoprawnych członków i 21 ich zastępców³⁵⁹. Są oni delegowani przez jedną z sześciu wskazanych wyżej organizacji samorządowych. W tej liczbie rekomendację Związku Województw RP posiada dziesięciu członków i dziesięciu zastępców członków (reprezentujących oczywiście różne województwa i różne opcje polityczne):

Przedstawiciele:

Olgierd Geblewicz – marszałek województwa zachodniopomorskiego;
Krzysztof Hetman – marszałek województwa lubelskiego;
Adam Sebastian Jarubas – marszałek województwa świętokrzyskiego;

³⁵⁷ M. A. Kamiński, op. cit., s. 37.

³⁵⁸ Patrz: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=17 [11.06.2013].

³⁵⁹ Szerzej na ten temat: T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit. s. 23-33.

Jacek Protas – marszałek województwa warmińsko-mazurskiego;
Józef Sebesta – marszałek województwa opolskiego;
Marek Sowa – marszałek województwa małopolskiego;
Witold Stępień – marszałek województwa łódzkiego;
Mieczysław Struk – marszałek województwa pomorskiego;
Adam Struzik – marszałek województwa mazowieckiego;
Marek Woźniak – marszałek województwa wielkopolskiego.

Zastępcy przedstawiciele:

Adam Banaszak – radny Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
Piotr Całbecki – marszałek województwa kujawsko-pomorskiego;
Jarosław Dworzański – marszałek województwa podlaskiego;
Bogdan Dyjuk – przewodniczący Sejmiku Województwa Podlaskiego;
Lech Dymarski – przewodniczący Sejmiku Województwa Wielkopolskiego;
Józef Kotyś – radny Sejmiku Województwa Opolskiego;
Teresa Kubas Hul – przewodnicząca Sejmiku Województwa Podkarpackiego;
Lucjan Kuźnia r – radny Sejmiku Województwa Podkarpackiego;
Ewa Panasiuk – radna Sejmiku Województwa Lubelskiego;
Czesław Sobierajski – radny Sejmiku Województwa Śląskiego³⁶⁰.

Wyszczególnienie składów polskich delegacji w KWLiR oraz KR było zabiegiem celowym. Przegląd poszczególnych przedstawicielei pod kątem ich funkcji w krajowym samorządzie wojewódzkim skłania do wniosku, że większe znaczenie ma z ich perspektywy Komitet Regionów Unii Europejskiej. Pozostaje to w sprzeczności z odnotowanym w doktrynie poglądem, że obecnie pomimo ograniczonych możliwości normatywnych Rady Europy (która opracowuje jedynie konwencje międzynarodowe wymagające ratyfikacji przez kraje członkowskie) KWLiR wydaje się mieć większe możliwości oddziaływania na sytuację samorządów europejskich niż Komitet Regionów, czego najlepszym przykładem jest wkład KWLiR w przygotowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (wyprowadzającej wspólne europejskie standardy ochrony praw władz lokalnych), czy też regularne misje monitorujące przestrzeganie Karty i permanentny dialog z rządami państw członkowskich Rady Europy w sprawach samorządu terytorialnego dodatkowo wzmacnia pozycje władz lokalnych i regionalnych w Europie. Komentatorzy kładą też akcent na istotne znaczenie misji obserwacyjnych KWLiR w trakcie wyborów samorządowych, dodając, że Kongres jest także forum, na którym przedstawiciele samorzą-

³⁶⁰ Internetowy serwis informacyjny Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.zwrp.pl> [23.01.2012].

dów terytorialnych z całej Europy (gmin, miast, regionów) mogą dzielić się swoimi doświadczeniami oraz pozytywnie oddziaływać na rozwój demokracji lokalnej³⁶¹.

Z kolei zwolennicy „prymatu” Komitetu Regionów wskazują, że Polacy są tam jedną z większych i aktywniejszych reprezentacji krajowych. Rocznie uczestniczą w przygotowaniu około 60 opinii. Przed każdym posiedzeniem spotykają się we własnym gronie, by wymienić się informacjami odnośnie prac w komisjach i omówić najistotniejsze kwestie związane z zagadnieniami ściśle odnoszącymi się do Polski. Poza tym uczestniczą w konferencjach, seminariach i spotkaniach w Brukseli i innych państwach UE (np. Open Days)³⁶². Polscy delegaci sprawują ważne funkcje w ramach Komitetu, np. przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji, są również członkami Prezydium. Chętnie włączają się w działania grup międzyregionalnych i roboczych, które rozstrzygają kwestie dotyczące ważnych problemów regionalnych³⁶³. Członkowie polskiej delegacji pracują we wszystkich sześciu komisjach. W 2012 roku zbierały się one 33 razy (pomijając sesje plenarne). W ramach spotkań aktywnie pracowali, będąc sprawozdawcami opinii oraz nanosząc poprawki. We współpracy z sieciami akademickimi uczestniczyli w przygotowywaniu opracowań tłumaczonych na wszystkie języki UE³⁶⁴. Tadeusz Truskolaski i Kamil Waligóra wskazują, że polscy przedstawiciele bardzo często są inicjatorami znaczących wydarzeń w Komitecie Regionów. Tylko w drugim półroczu 2011 roku zorganizowano w Poznaniu inauguracyjne spotkanie Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych na rzecz Partnerstwa Wschodniego (*The Conference of the*

³⁶¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006, s. 275; M. A. Kamiński, op. cit., s. 42-43. Por.: K. Karski, *Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE*, Warszawa 2005.

³⁶² „Open Days – Europejski Tydzień Regionów i Miast” – organizowany wraz z Komisją Europejską raz na rok, od 2002 roku. W ramach tego największego dorocznego wydarzenia dotyczącego rozwoju regionalnego i obszarów miejskich odbywa się 100 seminariów, bierze w nim udział 200 samorządów lokalnych i regionalnych, 200 miast i regionów oraz 5000 uczestników i 600 prelegentów. Ponadto realizowanych jest około 250 wydarzeń lokalnych pod hasłem „Europa w moim regionie/mieście”, dzięki czemu społeczności nawet z najdalszych zakątków Europy mogą poznać organ, który ich reprezentuje. Więcej na oficjalnej stronie internetowej Open Days, dokument elektroniczny, www.open-days.europa.eu, [20.11. 2012]. Patrz: T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 31.

³⁶³ Obecnie w Komitecie Regionów funkcjonują grupy międzyregionalne: „Morze Północne-Kanał La Manche”, „Dunaj”, „Regiony Morza Bałtyckiego”, „Morze Śródziemne”, „Saar-Lor-Lux”, „Regiony o kompetencjach prawodawczych”, grupy robocze do spraw Bałkanów Zachodnich, Prezydium do spraw stosunków z Turcją, Komisja *ad hoc* do spraw przyszłego składu Komitetu Regionów oraz WKK. Dane na podstawie: Portal członków Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, <http://memberspage.cor.europa.eu/SearchByGroup.aspx> [22.11.2012]. Patrz: T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 31.

³⁶⁴ Ibidem.

Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership – CORLEAP) oraz wyjazdowe posiedzenie Prezydium Komitetu Regionów. Poza tym, miesiąc później w Warszawie zorganizowano obrady Komisji COTER (*Commission for Territorial Cohesion*) oraz seminarium w ramach Pierwszego Europejskiego Kongresu Gmin Wiejskich³⁶⁵.

Trudno tu rozstrzygnąć wprost dylemat – kto ważniejszy? Nikt nie kwestionuje niegdysiejszych zasług Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, zwłaszcza zaangażowania w tworzenie, przyjęcie i rozwój europejskich regulacji prawnomiędzynarodowych odnoszących się do samorządu terytorialnego, a także jego istotnej roli propagatora idei samorządu. Z drugiej strony trudno nie dostrzec progresji znaczenia Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej i procesie decyzyjnym Unii Europejskiej (której znaczenie także istotnie wzrosło), zarówno w wymiarze bezpośrednim, jak i – chyba jeszcze bardziej – w wymiarze pośredniego oddziaływania.

4.3

Udział w międzynarodowych zreszeniach samorządowych

Na międzynarodową współpracę województw składa się w coraz większym stopniu udział w różnorodnych międzynarodowych zreszeniach samorządowych. Polskie województwa mają ustawowo zagwarantowaną możliwość przynależności doń i wykorzystują to poprzez aktywny udział w pracach zreszeń³⁶⁶. Bywają też ich założycielami (np. województwo podlaskie w zreszeniu EUREGHA)³⁶⁷. Wart uwagi 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 dlań rozwojową, czego z kolei nie można powiedzieć (z polskiej perspektywy) o koncepcjach euroregionu czy eurodystryktu.

Wskazana aktywność wiąże się z wdrażaniem standardu z art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, gwarantującym jednostkom samorządowym prawo

³⁶⁵ Polska delegacja do Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, http://www.wielkopolska.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=1262&Itemid=199, [19.11. 2012]. Patrż: T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 31-32.

³⁶⁶ Por.: M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, op. cit., s. 180-181.

³⁶⁷ Zob. oficjalna strona internetowa stowarzyszenia Europejskie Władze Regionalne i Lokalne do spraw Zdrowia, www.euregha.net. [11.10.2012]. M. Perkowska, I. Lewkowicz, *Współpraca międzynarodowa polskich regionów w zakresie ochrony zdrowia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 156-157.

do zrzeszania się, wedle którego społeczności lokalne w ramach swoich uprawnień, w granicach określonych prawem mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania (ust. 1), a także mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem (ust. 3). Ów standard został uznany w polskim prawodawstwie, wskutek czego wszystkie polskie jednostki samorządowe (w tym województwa) mogą zawiązywać porozumienia, jak też tworzyć stowarzyszenia i związki, spółdzielnie i fundacje oraz przystępować do³⁶⁸. W szczególności J. Lemańska zauważa aktywne zrzeszanie się województw samorządowych z regionami innych państw, w ramach współpracy transgranicznej lub intragranicznej. Jak wskazuje ustawa o samorządzie województwa, organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego z innych krajów i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi należy do zadań zarządu województwa. Cytowana autorka wskazuje tu na tzw. zdolność akcesyjną, czyli w zakresie przystępowania do istniejących organizacji współpracy międzyregionalnej, gdzie czynności akcesyjne wyrażać się mogą zarówno w formie zawieranych umów, jak również porozumień o przystąpieniu. Podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej należy do kompetencji sejmiku wojewódzkiego. Wchodząc w skład międzynarodowych zrzeszeń lub współpracując ze społecznościami regionalnymi innych państw, województwa samorządowe nie mogą tego czynić w celu wspólnej realizacji zadań publicznych pozostających w gestii państwa. Jak podkreśla J. Lemańska, przekazanie zadań publicznych na zewnątrz sprzeczne byłoby z zasadą suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ma natomiast przeszkód, by zrzeszanie następowało w innych celach niż realizacja zadań publicznych. Z zasady unitarnego charakteru państwa wynika natomiast zakaz przynależności części państwa do takiej organizacji³⁶⁹. Wydaje się, że polskie województwa nie do końca mają świadomość, że międzynarodowe zrzeszenia samorządowe, do których przynależą i w ramach których realizują właściwe dlań funkcje szczegółowe (lobbing, tworzenie sieci, wspieranie i informacja) są lub niejednokrotnie mogą być międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi³⁷⁰.

³⁶⁸ Na temat założeń Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mowa była w rozdziale drugim. Por.: J. Szymański, op. cit., s. 50.

³⁶⁹ J. Lemańska, op. cit., s. 160-161.

³⁷⁰ Por.: K. Jóskowiak, op. cit., s. 281. Por.: M. Perkowski, E. Szadkowska, *Umiejdzynarodowienie organizacji pozarządowych we współczesnym prawie międzynarodowym*, [w:] „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2012, t. XI A.D. MMXIII, s. 91-100.

Pomimo ograniczonego (jedynie do obszarów przygranicznych) zasięgu terytorialnego, stosunkowo dostępną formą międzynarodowych zrzeszeń (przede wszystkim) samorządowych są w dalszym ciągu euroregiony (od czasu powstania w 1991 r. – jako pierwszego w Europie Środkowo-Wschodniej – Euroregionu Nysa). Na 28 euroregionów funkcjonujących w Europie, aż 15 ulokowało się wokół granic Polski. W Euroregionie Niemen oraz w Euroregionie Karpackim strukturę tworzą – odpowiednio – woj. podlaskie i woj. podkarpackie³⁷¹. Doktryna zwraca uwagę na zróżnicowanie „polskich” euroregionów pod względem wielkości. Euroregiony położone przy północnym i wschodnim pasie granicznym są zdecydowanie rozleglejsze, ponieważ w ich skład wchodzi całe województwa. Wynika to ze sposobu ich powstawania, tzn. że inicjatorami współpracy byli tu wojewodowie. W przypadku obszarów usytuowanych wzdłuż granicy zachodniej i południowej, gdzie współpracę nawiązywały stowarzyszenia i związki gmin, euroregiony są zdecydowanie mniej rozległe³⁷². Przykładem może tu być proces powstawania euroregionu Niemen na pograniczu wschodnim. Inicjatywa współpracy pojawiła się w 1995 roku w Deklaracji II Bałtyckiego Forum Gospodarczego. Po ponaddwuletnich przygotowaniach 6 czerwca 1997 roku podpisano porozumienie o utworzeniu związku transgranicznego Euroregion Niemen. Jego założycielami zostali wojewoda suwalski (Polska), województwa Alytus i Mariampol (Litwa) oraz obwód grodzieński (Białoruś). Zabrakło wówczas strony rosyjskiej, która przystąpiła do euroregionu dopiero w kwietniu 2002 roku. Tym samym porozumienie o powstaniu euroregionu zostało podpisane przez przedstawicieli administracji rządowej, co skutkowało oczywiście małym zaangażowaniem samorządów lokalnych w rozwój współpracy transgranicznej. Specyfika polskich euroregionów na zachodniej i wschodniej granicy polega zatem nie tylko na różnicach w procedurze tworzenia, ale również w statusie podmiotów tworzących, względnie uczestniczących w tworzeniu euroregionów³⁷³. Na tym tle M. Słok wnioskuje, że nie można mówić o działalności euroregionów, jako o współpracy na poziomie regionalnym, czyli na poziomie województw³⁷⁴. Wydaje się, że pogląd ten należy sprecyzować w ten sposób,

³⁷¹ T. Sowiński, *Regiony w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony...*, s. 70; A. Mikołajczyk, *Podstawowe pojęcia*, [w:] *ibidem*, s. 211-217.

³⁷² *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012, s. 174-176.

³⁷³ *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] *Formy współdziałania ...*, s. 299-301.

³⁷⁴ 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*, pod red. M. Żylicza, Radom 2005, s. 35-36.

że w ramach euroregionów to nie województwa są podstawowymi uczestnikami samorządowymi, co nie znaczy, że są zeń wykluczone. Perspektywy w tym względzie nie są raczej rozwojowe, a to z uwagi na wyklarowaną na poziomie Unii Europejskiej, a następnie poszczególnych państw (w tym Polski) formułę Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, co umożliwi zakładanie ugrupowań na terytorium Polski i udział podmiotów polskich w Europejskich Ugrupowaniach Współpracy Terytorialnej mających siedzibę za granicą³⁷⁵. W Polsce do tej pory odnotowano jeden przykład starań o powołanie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, o powołanie którego zabiegały 2 regiony z Polski i po jednym z Czech i Słowacji: Województwa: Opolskie i Śląskie (Polska), Kraj Morawsko-Śląski (Czechy) oraz Samorządowy Kraj Żyliński (Słowacja). Ubieganie się o powołanie ugrupowania przez te regiony rozpoczęło się w 2009 roku. Po trzyletniej pracy przygotowawczej w dniu 4 grudnia 2012 roku powołano pierwsze Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – TRITIA, do którego należą polskie regiony³⁷⁶. Warto zwrócić uwagę, że spory potencjał mają też inne inicjatywy związane z EUWT na obszarze Polski, m.in.: projekt powołania ugrupowania na bazie istniejącego od 2004 roku Eurodystryktu Oderland-Nadodrże (25 gmin polskich i niemieckich), czy też koncepcja powołania EUWT na bazie Euroregionu Bałtyk³⁷⁷. Wydaje się, że bez udziału w nich właściwych województw – inicjatywy te nie będą gotowe do ich urzeczywistnienia.

4.4

Paradyplomacja województw

Od kilkudziesięciu lat obserwuje się znaczący wzrost aktywności samorządów na arenie międzynarodowej. Proces ten 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

³⁷⁵ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 192-197.

³⁷⁶ Więcej na: http://www.slaskie.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=10&art=4287&id_menu= oraz <http://www.nto.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20121204/REGION/121209861> [31.03.2013]. Por.: R. Kuligowski, op. cit. s. 53.

³⁷⁷ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, op. cit., s. 192-197.

jest dyplomacją pluralistyczną, dyplomacją dwuwarstwową lub wielowarstwową³⁷⁸. Jednym z przejawów aktywności międzynarodowej samorządów jest ustanawianie zagranicznych biur w Brukseli. W chwili obecnej każde z szesnastu polskich województw posiada swoje przedstawicielstwo w stolicy Unii Europejskiej. Powstaje tu pytanie, jaki jest status owych przedstawicielstw? Czy zagraniczne biura polskich województw można nazwać dyplomacją, czy też należy je traktować jako delegację samorządową?³⁷⁹

Termin „dyplomacja” znakomicie oddaje złożoną i dość względną treść pojęcia, które desygnuje. *Sensu stricto* oznacza oficjalną i urzędową działalnością państwa w stosunkach międzynarodowych, prowadzoną za pośrednictwem swoich stałych i tymczasowych organów, której celem jest realizacja polityki zagranicznej w drodze prowadzenia rokowań i zawierania umów międzynarodowych³⁸⁰. Julian Sutor precyzuje, że chodzi tu o organy państwa, które posiadają kompetencje w dziedzinie stosunków międzynarodowych, realizującą cele i zadania polityki zagranicznej państwa w zakresie prowadzenia dwustronnych i wielostronnych stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (organy wewnętrzne, czyli głowę państwa, premiera, ministra spraw zagranicznych oraz osoby zatrudnione w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, a także organy zewnętrzne, czyli przedstawiciele dyplomatycznych państwa za granicą, osoby zatrudnione w przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, którzy mają odpowiednie kompetencje oraz kwalifikacje zawodowe)³⁸¹. Dla odmiany „sztuką dyplomacji” J. Sutor nazywa zagadnienia związane m.in. z regulowaniem i utrzymywaniem stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, pokojowe załatwianie sporów, prowadzenie rokowań, umiejętność posługiwania się przypisanymi dla zawodu dyplomaty formami, metodami i środkami niezbędnymi do realizacji polityki zagranicznej państwa³⁸². W potocznym, choć klasycznym już rozumieniu dyplomacja stanowi metodologię otwartych sformalizowanych relacji

³⁷⁸ M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 12-13.

³⁷⁹ Por.: M. Besso, *Zdolność prowadzenia dialogu i działań międzynarodowych przez władze lokalne i regionalne*, [w:] *Regiony. Gminy Europy*, „Biuletyn Informacyjny Komitetu Regionów” nr 75, grudzień 2011/styczeń 2012, s. 2; K. Szmigiel, *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe polskich województw*, Warszawa 2009, s. 43; W. Hryniewicka-Filipkowska, *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter zagranicznych biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 135.

³⁸⁰ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2010, s. 267.

³⁸¹ J. Sutor, *Leksykon dyplomacji*, Warszawa 2005, s. 85.

³⁸² J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012, s. 36.

międzynarodowych o charakterze publicznoprawnym³⁸³. Czy będzie to adekwatne określenie na działania województw w stosunkach międzynarodowych?

W piśmiennictwie mianem dyplomacji samorządowej określana bywa międzynarodowa aktywność województw. Znacznie częściej jednak określa się tym mianem praktykę tworzenia przedstawicielstw regionalnych w Brukseli (przy UE), nazywanych niekiedy quasi-misjami dyplomatycznymi, co póki co wydaje się bezzasadne³⁸⁴. Istotą dyplomacji jest bowiem reprezentacja. Tu zaś mamy do czynienia, co najwyżej z biurem informacyjno-lobbingowym oraz funkcjonalną komórką zagraniczną dla obsługi wizyt w Brukseli przedstawicieli władz regionów. Załączki reprezentacji co prawda kształtują się, ale głównie *de facto* i zwykle przy czynnościach typowo kurtuazyjnych. Teoretyczna koncepcja dyplomacji samorządowej bywa określana jako „subsydiarna forma narodowej polityki zagranicznej”, dla podkreślenia, że jej celem jest realizowanie pewnych przedsięwzięć samodzielnie, ale na podstawie priorytetów państwa. Jest to zgodne z lansowaną w Unii Europejskiej zasadą „zarządzania kooperatywnego” czy „sieci rządzenia przy udziale wielu poziomów władzy”³⁸⁵. Współcześnie ukształtował się dlań bardziej nośny termin „paradyplomacja samorządowa”. Pierwotnie pojęcie to zaproponował kanadyjski politolog P. Soldatos, po czym zostało ono rozpowszechnione w Europie³⁸⁶. Ten neologizm początkowo funkcjonował w obszarze badań empirycznych państw federalnych i określał działania międzynarodowe części federacji. Wcześniej używano także słowa mikrodyplomacja, aby opisać współpracę transgraniczną regionów państw federalnych, np. USA i Kanady lub USA i Meksyku. Ponadto, można spotkać takie określenia, jak: protodyplomacja, makrodyplomacja, paradyplomacja globalna czy postdyplomacja. Pojęcia te są bardzo pojemne i mogą być definiowane w różny sposób. Jak słusznie wskazuje M. Sapała – trudno jest zwłaszcza jednoznacznie wydzielić aktorów, którzy stosują paradyplomację, gdyż zalicza się do nich zarówno miasta, regiony, jak i wspólnoty lokalne czy grupy etniczne. Pomimo tych wątpliwości i bez wnikania w zawiłości analizy językowej M. Sapała przyjmuje, że paradyplomacja to polityka zagraniczna regionu, a więc skoordynowane podejście do różnych aspektów stosunków międzynarodowych w regionie. Mieści się

³⁸³ Zob. H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 2002, s. 10 i n.

³⁸⁴ Por.: W. W. Budner, *Podmiotowość regionów a polityka i rozwój regionalny. Kontekst polski i europejski*, „Acta Scientiarum Polonorum” 2009, nr 8/3 (Administratio Locorum/Gospodarka Przestrzena), s. 15.

³⁸⁵ K. Tomaszewski, op. cit., s. 146-147.

³⁸⁶ 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. Por.: K. Tomaszewski, op. cit., s. 146-147.

w niej nie tylko tradycyjna współpraca jednostek terytorialnych z różnych państw (przygraniczna, bliźniacza, partnerska), ale także zaangażowanie w politykę na szczeblu europejskim. W tak rozumianej polityce zagranicznej region powinien zidentyfikować cele priorytetowe, powinien współpracować z różnymi publicznymi i prywatnymi instytucjami oraz skoncentrować dostępne środki na określonych programach międzynarodowych³⁸⁷.

Kluczowym składnikiem paradyplomacji samorządowej, poza bezpośrednią współpracą, są biura informacyjne w Brukseli, które zaczęły powstawać już w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku, a obecnie działa ich – wedle różnych szacunków i zaszeregowania – od ponad 100 do nawet ponad 300³⁸⁸. Pierwsze biuro informacyjne polskich regionów zostało ustanowione w 1999 roku i było przedstawicielstwem województw podlaskiego i lubelskiego. Wkrótce zaczęły powstawać następne. Funkcją wszystkich regionalnych biur jest stanowienie kanału informacyjnego, który łączy region z instytucjami Unii Europejskiej, zwłaszcza z Komisją³⁸⁹. Można więc mówić tu o swoistej „paradyplomacji czynnej”, dla odróżnienia od „paradyplomacji biernej”, której interesującym przykładem jest Przedstawicielstwo Obwodu Kaliningradzkiego w Olsztynie³⁹⁰.

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.

³⁸⁷ M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 12-13.

³⁸⁸ Jako jedne z pierwszych podjęły działalność w Brukseli biura Krajów Związkowych RFN. Drogę do ich powstawania otworzył Jednolity Akt Europejski, który rozszerzył kompetencje Wspólnot Europejskich o kwestie należące do zakresu odpowiedzialności władz landów. Przekonało to władze landów o potrzebie zapewnienia wiedzy o przyszłych aktach prawnych, które mogłyby ich dotyczyć. Powołanie biur było również sposobem na ochronę posiadanych kompetencji przed ekspansją uregulowań wspólnotowych. Możliwość śledzenia na miejscu informacji i debat politycznych pozwalała na szybsze reagowanie i ewentualne wpływanie na inicjatywy na szczeblu wspólnotowym. Innym powodem, a dla wielu regionów europejskich wiodącym, było powoływanie biur w celu zwiększenia szans na uzyskanie i utrzymanie poziomu środków pomocowych w ramach polityki strukturalnej. Stąd nagły wzrost liczby biur regionalnych po wprowadzeniu w 1988 roku reformy funduszy strukturalnych. Jeśli chodzi o strukturę organizacyjną biur informacyjnych regionów to nie ma jednego, ogólnie przyjętego modelu. Przedstawicielstwa niemieckich landów powiązane są ściśle z odpowiednimi ministerstwami związkowymi do spraw europejskich. Biura regionów z innych państw powstają z inicjatywy władz regionalnych albo tworzone są przez zrzeszenia lub regionalne organizacje pozarządowe. Patrz: K. Jóskowiak, op. cit., s. 237-238. Por.: B. Woś, op. cit., s. 37.

³⁸⁹ K. Jóskowiak, op. cit., s. 237-238.

³⁹⁰ M. Kołodziejski, K. Szmigiel, op. cit., s. 46.

Nie istnieją odrębne przepisy prawne w prawie krajowym i międzynarodowym, które regulują ich powstanie i działalność³⁹¹. Podlegają one bezpośrednio zarządom województw, a zwierzchnikami służbowymi dyrektorów biur są marszałkowie województw. W kwestiach proceduralno-organizacyjnych działania biur koordynowane są przez wydziały urzędów marszałkowskich zajmujące się współpracą zagraniczną³⁹². Zagraniczne biura województw zazwyczaj zatrudniają od jednego do kilkunastu pracowników, którzy rekrutują się najczęściej z zasobów kadrowych urzędu marszałkowskiego danego regionu spośród urzędników wyspecjalizowanych w dziedzinach m.in. prawa, ekonomii, lingwistyki, nauk społecznych, czy rolnictwa³⁹³, o odpowiednich kwalifikacjach i umiejętnościach językowych (co wszakże nie wynika z przepisów prawa). Ani pomieszczeniom, ani pracownikom biur nie przysługują przywileje i immunitety³⁹⁴.

Jak wskazuje J. Szymański, biura mogą być tworzone również z udziałem innych niż regiony władz regionalnych lub lokalnych, jak też z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie europejskimi (chodzi o zrzeszenia samorządowe)³⁹⁵. Krzysztof Tomaszewski zwraca uwagę, że ze względu na oszczędności finansowe (obniżenie kosztów utrzymania), polskie biura regionalne otwierają swoje siedziby przy biurach regionów partnerskich, na przykład pomorskie przy biurze szkockim, wielkopolskie przy biurze reprezentującym Hesję, małopolskie przy Toskanii. Są to najczęściej pomieszczenia jedno-, dwupokojowe, czasami z możliwością użytkowania istniejącej infrastruktury (np. sale konferencyjne). Tego typu rozwiązania pozwalają przedstawicielom polskich biur korzystać z doświadczeń regionów partnerskich. Regiony partnerskie wynajmują polskim biurom pomieszczenia po preferencyjnych cenach. Ze względu na koszty zasadą jest, że w polskich biurach pracuje tylko jedna osoba, czasami wspomagana przez stażystów z danego regionu. Wyjątkowa jest sytuacja biura wielkopolskiego, które zatrudnia kilka osób. Krzysztof Tomaszewski podaje, że działalność biur regionalnych jest w pewien sposób wspomagana przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej, które organizuje, co najmniej raz w miesiącu, spotkania merytoryczne z pracownikami placówki

³⁹¹ Szerzej na: www.zwrp.pl.

³⁹² Patrz: witryna internetowa biura regionalnego Województwa Śląskiego w Brukseli, http://brws.silesiaregion.pl/index.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1087383832&art=1188809688&id_menu=67, [12.12.2012]; I. Gumola, *Województwa w Brukseli, czyli z ręką na pulsie*, http://zwrp.pl/pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=109, [15.09.2004]. Por.: W. Hryniewicka-Filipkowska, op. cit., s. 138.

³⁹³ M. L. Löper, *Biura przedstawicielskie regionów europejskich w Brukseli*, „Studia Europejskie” 2000, nr 1, s. 53-62.

³⁹⁴ W. Hryniewicka-Filipkowska, op. cit., s. 139.

³⁹⁵ J. Szymański, op. cit., s. 23.

zajmującymi się daną dziedziną, na przykład sprawami sprawiedliwości i wewnętrznymi (kwestie paszportowe, wizowe, europejski nakaz aresztowania, europejski nakaz konfiskaty itp.) lub polityką handlową, a także pełni rolę punktu kontaktowego między instytucjami europejskimi czy zagranicznymi biurami regionalnymi a polskimi biurami, dzięki czemu do brukselskich biur polskich regionów trafiają dodatkowe, acz istotne dlań informacje³⁹⁶.

Wioleta Hryniewicka-Filipkowska zadała sobie trud przeprowadzenia analizy porównawczej zagranicznych biur polskich województw z misjami dyplomatycznymi i misjami specjalnymi (dyplomacją *ad hoc*), uzyskując (co do ich tożsamości) wynik wyraźnie negatywny³⁹⁷. Tym niemniej, zauważa, że biura podobnie jak misje pełnią funkcję reprezentacyjną, informacyjną oraz promocyjną poza granicami kraju, przy czym funkcje te odnoszą się do regionów, a nie do całego państwa. Cytowana autorka stwierdza, że gdyby samorzady posiadały większe kompetencje w zakresie współpracy zagranicznej to biura mogłyby być uznawane za misje *ad hoc* samorządów województw w zakresie ich reprezentacji i promocji poza granicami państwa. Nie dostrzega jednak znamion statusu dyplomatycznego zagranicznych biur polskich województw. Stwierdza, że są to delegatury – przedstawicielstwa działające z ramienia władz samorządowych, które reprezentują i promują region poza granicami kraju. Ich działalność może stanowić jedynie uzupełnienie oficjalnych kontaktów dyplomatycznych państwowej służby dyplomatycznej. 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. Tu W. Hryniewicka-Filipkowska postuluje zmiany w prawie zwiększające kompetencje samorządów w kontaktach zagranicznych oraz wzmocnienie ich współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych³⁹⁸. W tej ostatniej kwestii rozpoczęła się ostatnio szeroka dyskusja. Między innymi Konwent Marszałków Województw RP podjął się wypracowania wspólnej strategii funkcjonowania przedstawicielstw polskich regionów w Brukseli. Mając na uwadze potrzebę dokonania nowych uregulowań prawnych i uzgodnień, m.in. w zakresie zasad zatrudniania pracowników regionalnych

³⁹⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 231-232.

³⁹⁷ W. Hryniewicka-Filipkowska, op. cit., s. 137-142.

³⁹⁸ W. Hryniewicka-Filipkowska, op. cit., s. 140-142. Por.: B. Dobrzańska, M. Sitek, *Mini leksykon dyplomatyczny*, Józefów 2011, s. 20; K. Tomaszewski, op. cit., s. 129.

biur, ich wynagradzania, ubezpieczeń i akredytacji przy instytucjach UE, Konwent Marszałków liczy na wsparcie merytoryczne ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Przedstawicielstwa RP przy Wspólnotach (właściwie przy UE – dop. M. P.) w Brukseli – stwierdzono w stanowisku marszałków³⁹⁹. Brzmi to... paradyplomatycznie.

4.5

Regionalne programowanie operacyjne w ramach polityki spójności Unii Europejskiej

Unijna polityka spójności jest w Polsce wdrażana poprzez programy operacyjne, krajowe i regionalne⁴⁰⁰. Do tych ostatnich zalicza się jeden program subregionalny (Rozwój Polski Wschodniej) oraz 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO). Właśnie te ostatnie stają się pośrednio polem do popisu dla polskich województw w relacjach międzynarodowych. W strukturze zarządzania RPO – rolę Instytucji Zarządzających pełnią zarządy województw. Co prawda władze państwowe RP nie rezygnują z kontroli, ale w relacjach z Komisją Europejską – województwa są reprezentowane przez marszałków (a także przez wicemarszałków, członków zarządu lub innych, odpowiednio umocowanych przedstawicieli), prowadzących negocjacje i renegocjacje regionalnych programów operacyjnych. Podobnie rzecz się ma z zarządzaniem tymi programami, postawą wobec czynności kontrolnych Unii Europejskiej⁴⁰¹. Można nawet pokusić się o tezę, że w tym zakresie z unijnej zasady subsydiarności wynika swoista europeizacja instytucjonalna zarządów województw (wraz z odpowiednimi strukturami urzędów marszałkowskich), wskutek której stają się one *ad hoc* częścią systemu instytucjonalnego *sensu largo*. Wzmacnia to zasada partnerstwa, która oznacza, że każde działanie Unii Europejskiej powinno się dokonywać w ścisłym porozumieniu między Komisją Europejską, zainteresowanym państwem członkowskim oraz właściwymi władzami i organizacjami włączając w to, w granicach krajowych reguł oraz przyjętej praktyki danego państwa członkowskiego, partnerów gospodarczych i społecznych, wyznaczonych

³⁹⁹ Patrz: <http://www.zwrp.pl> Kreator PDF, [23.01. 2012].

⁴⁰⁰ Na temat unijnej polityki spójności patrz: E. Seyfried, *European Cohesion and Funding Policies*, Berlin 2008.

⁴⁰¹ Por.: H. Ostapowicz, M. Ostapowicz, *Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce w latach 2007-2013*, [w:] *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, pod red. M. Poniatowicz, Białystok 2010, s. 29-33.

przez państwo członkowskie na szczeblu regionalnym, lokalnym lub innym. Obowiązuje jednocześnie założenie, że wszystkie strony działać będą na rzecz osiągnięcia wspólnego celu. Realizacja zasady partnerstwa winna się więc przejawiać we współdziałaniu Komisji Europejskiej, jako instytucji zarządzającej funduszami w skali europejskiej, z władzami szczebla centralnego i regionalnego kraju korzystającego z pomocy. Ta współpraca winna obejmować wszystkie stadia procesu politycznego: przygotowanie programu, jego finansowanie, kontrolę i ewaluację wykonania⁴⁰². Janusz Szymański wywodzi, że realizacja polityki rozwoju województwa, należąca ustawowo do zarządów województw, polega na podejmowaniu określonych ustawowo działań organizacyjnych, przy czym polityka rozwoju nie jest w przeciwieństwie do strategii rozwoju i programów wojewódzkich dokumentem o charakterze planistycznym, lecz raczej aktem formułującym przede wszystkim ogólne priorytety działalności województwa, do których osiągnięcia służyć może pośrednio m.in. strategia rozwoju i programy wojewódzkie. Wskazuje, że współpraca z organizacjami międzynarodowymi przy realizacji polityki rozwoju wymaga zawarcia przez województwo określonych umów, a zatem może być uznana za ustawową inicjatywę zagraniczną⁴⁰³. Umowy takie rodzą oczywiście zobowiązania. W szczególności w przypadku działań finansowych podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych na państwach członkowskich spoczywa obowiązek podjęcia środków niezbędnych do odzyskiwania funduszy utraconych z racji nadużycia lub niedbalstwa. Cezary Mik podkreśla, że skoro zarządzanie funduszami strukturalnymi przypada najczęściej władzom regionalnym, to w konsekwencji one właśnie są najczęściej zobowiązane do odzyskiwania wypłaconych kwot na rzecz Wspólnoty (aktualnie Unii – przyp. M.P.)⁴⁰⁴. Krzysztof Tomaszewski dostrzega, że angażowanie regionów w wypracowywanie planów finansowych oraz ich realizację zwiększa społeczną odpowiedzialność za proces integracji i działania, które są w jego ramach wykonywane. W ten sposób wspólnoty terytorialne stają się jego prawdziwymi podmiotami, a nie jedynie biernymi adresatami decyzji z Brukseli. Przybliży to również Europę do obywateli, którzy widzą, że dzięki środkom finansowym z Unii zostaną zrealizowane konkretne przedsięwzięcia (np. budowa dróg, mostów, oczyszczalni ścieków). Łatwiej jest wówczas zrozumieć, że Unia nie jest super biurokracją zlokalizowaną gdzieś daleko od ich regionu, ale ma wpływ na życie codzienne. W ocenie K. Tomaszewskiego na tym właśnie polega fenomen zainteresowania Europą przez pryzmat własnego regionu. Może to również tłuma-

⁴⁰² K. Tomaszewski, op. cit., s. 80.

⁴⁰³ J. Szymański, op. cit., s. 47. Por.: K. Właźlak, op. cit.

⁴⁰⁴ C. Mik, *Status władz regionalnych ...*, s. 248.

czyć obojętność społeczeństwa wobec Parlamentu Europejskiego⁴⁰⁵. Może też być postrzegane, jako współpraca międzynarodowa województw realizowana w dużej mierze w kraju, choć w ścisłej komunikacji z instytucjami unijnymi, w związku z funduszami unijnymi i ich interwencją w regionie, poprzez rozliczne projekty.

4.6

Projekty międzynarodowe

Polskie województwa poza zarządzaniem regionalnymi programami operacyjnymi i finansowaniem zeń różnorodnych projektów, same mogą aplikować o środki na realizację projektów międzynarodowych. Głównie chodzi o projekty transgraniczne, ale też transnarodowe i ponadnarodowe, jakkolwiek w każdym przypadku potrzebny jest partner zagraniczny (i odpowiedni efekt np. transgraniczny).

W ostatnim okresie znaczenie słowa projekt uległo rozszerzeniu i obecnie jest to zorganizowany i ułożony w czasie (z określonym początkiem i końcem) ciąg wielu działań, zmierzający do osiągnięcia konkretnego i mierzalnego wyniku, adresowany do wybranych grup odbiorców, wymagający zaangażowania znacznych, lecz limitowanych środków rzeczowych, ludzkich i finansowych⁴⁰⁶. Jedną z metod zarządzania projektami PRINCE 2 (*Projects In Controlled Environments* – projekty w sterowalnych środowiskach) definiuje projekt jako środowisko zarządcze stworzone w celu dostarczenia jednego lub większej liczby produktów biznesowych zgodnie z określonym uzasadnieniem biznesowym⁴⁰⁷. Henryk Roszkowski i Andrzej Wiatrak opisują projekt, jako przedsięwzięcie, które wyróżnia się:

- zorientowaniem na cel – wszelkie działania podejmowane w projekcie zmierzają do osiągnięcia rezultatów sformułowanych przez stronę zamawiającą. Określając cele projektu, należy uwzględnić, że powinny one być wymierne, zawierać termin realizacji oraz być możliwe do wykonania;
- unikalnością – w sferze koncepcji lub realizacji przedsięwzięcia. Powinien posiadać swoje indywidualne cechy;

⁴⁰⁵ K. Tomaszewski, op. cit., s. 193.

⁴⁰⁶ *Podręcznik zarządzania projektami miękkimi. W kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 8; A. Jabłońska, W. Hryniewicka, *Projekt europejski jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2010, s. 80-90.

⁴⁰⁷ K. Bradley, *Podstawy metodyki PRINCE2™*, Warszawa 2004.

- złożonością – przedsięwzięcie ma charakter kompleksowy i wieloprzemiotowy, zarówno w zakresie przygotowania, jak i realizacji;
- określonym czasem – działania są realizowane w okresie ze ściśle podanym terminem początku i zakończenia prac⁴⁰⁸.

Typowym projektem międzynarodowym z udziałem polskich województw jest przede wszystkim projekt transgraniczny w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. W najprostszym rozumieniu 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 transgraniczne charakteryzują się pewnymi cechami, które z łatwością pozwalają odróżnić je od pozostałych rodzajów projektów. Pierwszą z nich jest ograniczony krąg podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie. Analizując dokumenty konkursowe poszczególnych programów współpracy transgranicznej zauważa się, że 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 podmiotów realizujących dany projekt jest zwykle ograniczona (z reguły maksymalnie 4 partnerów). Partnerzy, aby przystąpić do projektu muszą spełniać określone warunki, zawarte w dokumentacji konkursowej. 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. Oczywiście, krąg podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie zależy od zasad zawartych w konkretnym programie współpracy transgranicznej⁴⁰⁹.

Ze względu na rolę partnera w realizacji projekty transgraniczne można podzielić na:

- proste – realizowane tylko przez beneficjenta po jednej stronie granicy;
- o różnych poziomach zaawansowania – wspólnie przygotowane, wdrażane lub finansowane przez beneficjentów po obu stronach granicy;
- lustrzane – oznaczające projekty tego samego typu, wspólnie przygotowane, czasami wspólnie wdrażane przez beneficjentów po obu stronach granicy, fi-

⁴⁰⁸ H. Roszkowski, A. P. Wiatrak, *Zarządzanie projektem, istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 9-10.

⁴⁰⁹ Por.: *Wytyczne dla wnioskodawców Funduszu Małych Projektów*, Warszawa 2009, s. 11; *Wytyczne dla wnioskodawców Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013*, Warszawa 2009, s. 7-8.

nansowane niezależnie od siebie; przyjęta formuła osobnej realizacji (finansowania) pozwalała obejść wiele utrudnień formalnoprawnych istniejących w projektach opartych o zasadę partnera wiodącego;

- wspólne – oparte na zasadzie partnera wiodącego (ang. lead partner); projekt jest wspólnie przygotowany, wdrażany oraz finansowany przez beneficjentów po obu stronach granicy; partner wiodący jest odpowiedzialny za przeprowadzenie całego projektu, koordynację działań między partnerami oraz osiąganie konkretnych produktów i rezultatów, reprezentuje wszystkich członków projektu, ponosi pełną odpowiedzialność za jego realizację i rozlicza się samodzielnie z pozostałymi partnerami⁴¹⁰.

Projekt transgraniczny musi cechować oddziaływanie transgraniczne, to jest istnienie odczuwalnych (najlepiej mierzalnych ilościowo lub jakościowo) efektów zrealizowanego projektu w całym regionie transgranicznym, a więc na obszarze po obu stronach granicy⁴¹¹. O „efekcie transgranicznym”, kluczowym dla programów współpracy transgranicznej, można zaś mówić wówczas, kiedy projekt jest realizowany wspólnie po obu stronach granicy, dochodzi do skoordynowanych działań instytucji i osób, a wynik tych działań jest odczuwalny dla społeczności po obu stronach granicy⁴¹². Uzyskanie efektu transgranicznego powinno wiązać się z trwałością oddziaływania projektu (również po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia) oraz jego ukierunkowaniem na obszar pogranicza. Trwałość projektu oznacza, w jaki sposób projekt lub jego produkty będą funkcjonowały po zakończeniu jego realizacji oraz w jaki sposób będzie finansowane jego utrzymanie. Trwałość może mieć charakter instytucjonalny, gdy w momencie zakończenia projektu będą funkcjonowały struktury pozwalające na kontynuację lub poszerzenie działalności, zapoczątkowanej w wyniku realizacji projektu lub charakter finansowy, gdy określono finansowanie działania efektów projektu po wykorzystaniu środków przyznanych w ramach dofinansowania. Jeśli celem projektu jest stworzenie trwałych struktur lub rozwiązań wymagających ciągłego finansowania, konieczne było przedstawienie strategii finansowania projektu po zakończeniu finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴¹³. Właśnie zapewnienie trwałych źródeł finansowania współpracy transgranicznej województw jest sprawą najistotniejszą. W perspektywie finansowej 2007-2013 Polska uczestniczy w 10 programach EWT, czyli

⁴¹⁰ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, op. cit., s. 59-62.

⁴¹¹ Ibidem, s. 59 – 62.

⁴¹² *Efekty transgranicznej współpracy polskich regionów w okresie 2004-2006*, broszura opracowana na podstawie wyników badania ewaluacyjnego przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez firmy PSDB i CRSB, Warszawa 2007, s. 3.

⁴¹³ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, op. cit., s. 59-62.

w 7 programach współpracy transgranicznej, w 2 programach transnarodowych: Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa oraz w programie współpracy międzyregionalnej INTERREG IV C. Oprócz wymienionych programów obejmujących kraje Unii Europejskiej Polska bierze udział w 2 programach transgranicznych (Litwa-Polska-Rosja oraz Polska-Białoruś-Ukraina) w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP)⁴¹⁴.

Kolejna perspektywa finansowa (2014-2020) przyniesie szereg zmian, lecz porównywalny zasób środków finansowych. Mając już znaczne doświadczenia, polskie województwa powinny dostrzec w tym szansę na istotne wzmocnienie – i, w konsekwencji – rozwój swej współpracy międzynarodowej. W tym celu trzeba zamiast postrzegania unijnych środków, jako celu samego w sobie, zacząć traktować je jako środek do realizacji mądrych inicjatyw zagranicznych.

4.7

Inne inicjatywy zagraniczne

Wszystkie wskazane wyżej przedsięwzięcia zaliczają się do zbiorowej formuły „inicjatyw zagranicznych”, ale nie tylko one. Pojęcie inicjatyw zagranicznych jest niedookreślone przedmiotowo. W rozumieniu *sensu largo* składają się nań wszelkie przejawy aktywności województw w stosunkach międzynarodowych. W rozumieniu *sensu stricto* chodzi o te przedsięwzięcia, które powinny być zgłaszane do MSZ. Tu nie ma, co prawda, enumeratywnie wyliczonego katalogu, ale w praktyce ukształtowała się zwyczajowa reguła, że chodzi o przedsięwzięcia poważniejsze, sformalizowane, mogące rodzić odpowiedzialność⁴¹⁵. Jednym i drugim warto poświęcić uwagę. Te pierwsze – mniej znaczące – przygotowują grunt pod poważną współpracę i wskazują kierunki ekspansji zagranicznej województw lub pozwalają zidentyfikować kierunki mało dlań perspektywiczne (metodą eliminacji). Te drugie – decydują o rzeczywistym statusie województw, o jego samodzielności (lub jej ograniczeniach) oraz o potencjalnej odpowiedzialności. Joanna Lemańska zauważa,

⁴¹⁴ B. Kościuch, A. Poźniak, *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 63. Szerzej na ten temat: www.ewt.gov.pl [14.12.2012].

⁴¹⁵ Zwłaszcza, że przedsięwzięciom prostym, wręcz schematycznym towarzyszą inicjatywy skomplikowane. Przykładowo Ministerstwo Spraw Wewnętrznych potwierdza swoje zaangażowanie (poprzez Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej) w „Partnerstwo Odra” – inicjatywę o charakterze międzynarodowym, stanowiącą wspólne, prawnie umocowane rządowo-samorządowe forum, służące omawianiu inicjatyw o charakterze regionalnym (a zatem dość skomplikowaną formułę podmiotową). Patrz: Odpowiedź MSW na interpelację... op. cit.

że ustawodawca w art. 77 ust. 1 przyznaje województwu bliżej nieokreślone prawo podejmowania „inicjatyw zagranicznych województwa”. Jediną wskazówką jest zaliczenie do nich umów o współpracy regionalnej. Użyty w art. 77 ust. 1 zwrot „inicjatywy zagraniczne, w tym w szczególności projekty umów” obejmuje bliżej nieokreślony katalog spraw, wymagających zgody ministra spraw zagranicznych. Należy zatem uznać, że w ramach współpracy międzynarodowej województwo samorządowe może podejmować szereg działań – od czynności prawnych (zawieranie umów), po dyplomatyczne⁴¹⁶. Magdalena Łyżnicka-Sanczenko, Maja Szumarska i Michał Podbielski przyjmują, że wprowadzając określenie inicjatywa zagraniczna w art. 77 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa w tak otwartym kształcie, ustawodawca chciał tym pojęciem objąć wszelkie możliwe przejawy aktywności międzynarodowej województwa poza wyraźnie wymienionymi w ustawie. Dowodzi tego również dotychczasowa interpretacja tego pojęcia i praktyka w tym zakresie stosowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Cytowani praktycy akcentują, że wedle MSZ każde przedsięwzięcie zagraniczne województwa, począwszy od działań o charakterze intencyjnym, poprzez składanie wniosków o dofinansowanie z funduszy współpracy transgranicznej, a na umowach o współpracy skończywszy, wymaga jego (MSZ) zgody, co powoduje w praktyce szereg utrudnień, a w niektórych przypadkach może prowadzić do paraliżu aktywności zagranicznej województwa⁴¹⁷. Kwestia ta poruszona została przez Konwent Marszałków Województw RP, który w swoim stanowisku z 17 kwietnia 2012 roku, przyjętym podczas posiedzenia w Łańcucie-Nowej Wsi, wezwał MSZ do uporządkowania stosowania określenia inicjatywa zagraniczna oraz stosowania węższej interpretacji tego pojęcia⁴¹⁸. Jednocześnie Konwent Marszałków Województw RP dostrzega potrzebę uporządkowania stosowania określenia „inicjatywa zagraniczna” w kontekście prowadzonej przez samorządy współpracy międzynarodowej. Interpretacja określająca pojęcie „inicjatywa zagraniczna”, jako to, które ma charakter otwarty, jest niewystarczająca, gdyż w praktyce nie tylko stwarza utrudnienia dla województw w tym zakresie, ale również nie znajduje odzwierciedlenia w jasno sprecyzowanych regulacjach prawnych. Stosowanie interpretacji tego pojęcia do wszystkich form prowadzonej współpracy międzynarodowej przez samorządy województw stanowi jego nadinterpretację. Nie mogą być traktowane, jako „inicjatywy zagraniczne” działania lub

⁴¹⁶ J. Lemańska, op. cit., s. 243-244.

⁴¹⁷ M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, op. cit., s. 175.

⁴¹⁸ Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 17 kwietnia 2012 roku w sprawie współdziałania administracji rządowej oraz województw w zakresie inicjatyw współpracy międzynarodowej. http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9004&Itemid=145 [12.12.2012].

dokumenty mające charakter *pro memoria*, intencyjny, które jeszcze nie mają na celu jeszcze konkretyzacji określonej inicjatywy. W związku z powyższym uzyskiwanie zgody ze strony MSZ nie powinno dotyczyć „intencji”, czyli chęci, lecz konkretnych i sprecyzowanych działań⁴¹⁹.

Według MSZ wskazanie przez ustawodawcę w szczególności na projekty umów wynika z faktu, że umowy są najczęściej stosowaną formą współpracy zagranicznej województwa. Nie wyczerpują one jednak innych inicjatyw objętych obowiązkiem uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. Zdaniem MSZ, do kategorii tej należą również:

- przyjmowanie przez samorząd województwa wspólnych z partnerami zagranicznymi oświadczeń i rezolucji;
- projekty uchwał o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych;
- powoływanie biur informacyjnych lub stanowienie innego rodzaju reprezentacji województwa za granicą;
- zawieranie między sobą przez samorządy województw porozumień dotyczących współdziałania w zakresie współpracy z partnerami zagranicznymi;
- inne przedsięwzięcia mające podobny charakter?

Na szczęście obowiązek uzyskiwania każdorazowej zgody ministra nie obejmuje codziennych, roboczych kontaktów z partnerami zagranicznymi, jak przyjmowanie wizyt czy wysyłanie delegacji za granicę, w szczególności, gdy wynikają one z wcześniej zawartych umów o współpracy⁴²⁰. W przeciwnym razie inicjatywy straciłyby swą naturę, nabierając cech proceduralnych.

⁴¹⁹ M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, op. cit., s. 12-13.

⁴²⁰ K. Jóskowiak, op. cit., s. 97.

5

Procedury międzynarodowej współpracy województw

Przedmiotowa strona międzynarodowej współpracy województw w praktyce następuje w określony sposób i wedle określonych reguł. W jednym przypadku są to bardzo konkretne procedury, w innym zaledwie ich zarys oparty na obserwacji praktyki. Dość dobrze sformułowane są procedury krajowe składające się za zawieranie porozumień międzynarodowych przez województwa czy ich przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń samorządowych. Klarownie jawią się też procedury związane z zarządzaniem regionalnymi programami operacyjnymi w ramach unijnej polityki spójności.

Część procedur narzucona jest odgórnie, np. przy działaniach projektowych czy w ramach organów organizacji międzynarodowych (choć aktywność przedstawicieli województw może i często wykracza poza procedury). Interesująca jest paradyplomacja województw w jej operacyjnym wymiarze. Z jednej bowiem strony uporządkowane wydaje się uruchamianie zagranicznych biur polskich województw w Brukseli. Z drugiej zaś, ich funkcjonowanie opiera się na niejednoznacznych zasadach. Natomiast całkowitym ewenementem są procedury rozwiązywania sporów międzynarodowych powstałych z udziałem województw. Mimo, że te ostanie pojawiają się lub mogą się pojawić, województwa w zasadzie ani ich nie rozważają, ani nie czyni tego prawodawca. Pozostaje zatem domniemanie.

5.1

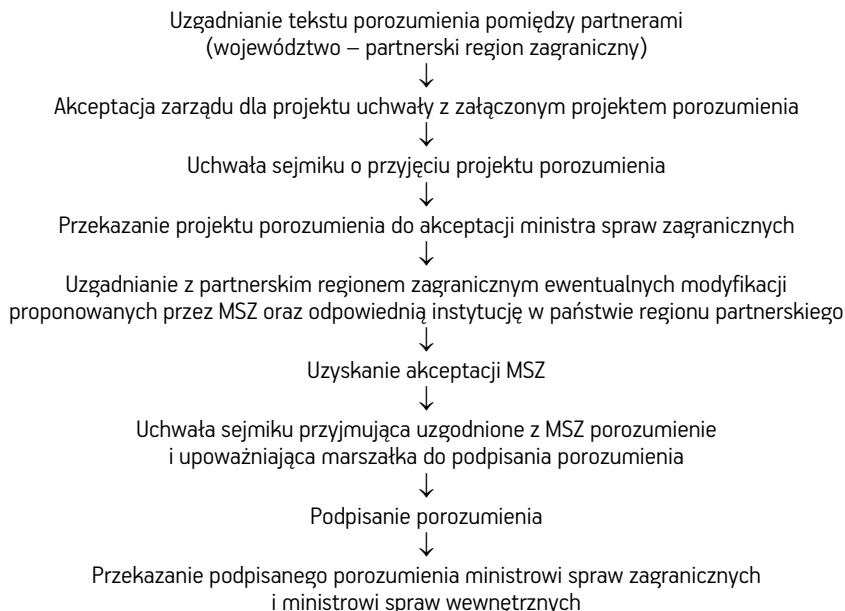
Zawieranie międzynarodowych porozumień samorządowych

Abstrahując od charakteru prawnego porozumień międzynarodowych zawieranych przez polskie województwa, można wyodrębnić i wskazać tryb ich uzgadniania, zawierania i rozwiązywania. Obecna, niewątpliwie niedoskonała regulacja zawierania przez województwa umów o współpracy regionalnej zakłada, że projekty takich umów mogą być przedkładane partnerowi zagranicznemu jedynie za zgo-

dą MSZ. *A posteriori* są przesyłane za pośrednictwem wojewody nie tylko do MSZ, ale także do ministra właściwego do spraw administracji publicznej⁴²¹.

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 swą zgodę w określonych przypadkach cofnąć. Naruszenie trybu z mocy prawa rodzi nieważność aktu przystąpienia. Procedurę stosowaną przy zawieraniu porozumień przez samorząd województwa obrazuje schemat 1⁴²².

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



Generalnie wszystkie uchwały sejmiku – również i te, które dotyczą umów o współpracy regionalnej podlegają nadzorowi wojewody sprawowanemu na podstawie i w trybie art. 79 – 83 ustawy o samorządzie województwa (tzw. kontrola

⁴²¹ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, op. cit., s. 9.

⁴²² M. Perkowski, *Polskie województwa ...*, s. 108.

legalności uchwał). W myśl wskazanej ustawy marszałek województwa przesyła wojewodzie wszelkie uchwały sejmiku w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia. W ramach sprawowanego nadzoru – wojewoda – może stwierdzić nieważność uchwały z powodu sprzeczności z obowiązującym prawem lub naruszenie przez nią prawa, jeżeli to naruszenie nie było istotne. Stwierdzenie nieważności może nastąpić nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały. Po upływie tego terminu organ nadzorczy (wojewoda) może orzec wyłącznie o niezgodności uchwały z prawem – bez możliwości wystąpienia do sądu administracyjnego o stwierdzenie jej nieważności⁴²³. Zgodnie z rozstrzygnięciem wojewody dolnośląskiego z 4 czerwca 2001 roku, bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych nie jest możliwe skuteczne podjęcie uchwały w sprawie nawiązania przez województwo współpracy międzyregionalnej. Zgoda obejmuje nie tylko samo zawarcie porozumienia, ale również jego treść⁴²⁴. Sławomir Czarnow twierdzi, że minister spraw zagranicznych jest obowiązany wydać zgodę, jeśli planowana przez województwo współpraca odpowiada warunkom ustawowym, czyli mieści się w granicach zadań i kompetencji województwa oraz pozostaje w zgodzie zarówno z prawem wewnętrznym państwa, jak też jego polityką zagraniczną i zobowiązaniami międzynarodowymi⁴²⁵.

Niezależnie od procedur krajowych, polskie województwo zawarłszy międzynarodowe porozumienie z zagranicznym regionem lub z wieloma regionami – powinno – z jednej strony – stosować zasadę *pacta sunt servanda*, a z drugiej strony czerpać z ogólnoeuropejskiego zasobu dobrych praktyk. Znakomitą sposobność ku temu stwarza udział ich przedstawicieli w pracach organów europejskich organizacji międzynarodowych zaangażowanych m. in. w promowanie i wspieranie samorządu terytorialnego.

⁴²³ J. Szymański, op. cit., s. 51.

⁴²⁴ PN.II.0911-3/14/01, OwSS 2001/4/127/127.

⁴²⁵ S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11, s. 54.

Funkcjonowanie organizacji międzynarodowych z udziałem przedstawicielstw województw

Uczestnicząc w pracach organów organizacji międzynarodowych, czyli Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy oraz Komitetu Regionów Unii Europejskiej przedstawiciele polskich województw biorą udział w procedurach przez owe organy realizowanych. Zdarza się też, że działają „poza protokołem” (w ten sposób realizowany jest tu lobbying, promocja regionów, zabiegi emancypacyjne).

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy podzielony jest na dwie izby – Izbę Władz Lokalnych i Izbę Regionów. Biorąc pod uwagę międzynarodową współpracę województw *sensu largo* – istotne znaczenie ma ta ostatnia. Izba Regionów wybiera swoje prezydium (w składzie: przewodniczący⁴²⁶, czterech wiceprzewodniczących oraz czterech członków), które współtworzy prezydium KWLiR. Co najmniej raz w roku w Strasburgu powinny odbywać się sesje plenarne KWLiR (zwykle dwa razy w roku). W ramach Kongresu funkcjonują trzy komisje: Komisja Monitorująca, której zadaniem jest monitorowanie i raportowanie stosowania postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w krajach członkowskich, Komisja Zarządzania właściwa wobec statutowych uprawnień KWLiR w takich obszarach jak zarządzanie instytucjonalne, współpraca transgraniczna i międzyregionalna, finanse publiczne, e-demokracja oraz Komisja do spraw Bieżących badająca z punktu widzenia podstawowych wartości Rady Europy rolę władz lokalnych i regionalnych w takich dziedzinach jak m.in. edukacja, kultura, zrównoważony rozwój i nowe wyznawania samorządowe⁴²⁷. Ważną formą działania samorządowców skupionych w KWLiR są misje monitorujące (regularne wizyty kontrolne we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy monitorując przestrzeganie zasad zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego)⁴²⁸ i raporty zeń (omawiane następnie na sesji plenarnej Kongresu w Strasburgu). Stanowią one doskonałą spo-

⁴²⁶ Od 16 października 2012 roku na czele Izby Regionów stoi Ukrainka Nataliya Romanova (ILDG). Patrz: M. A. Kamiński, op. cit., s. 37.

⁴²⁷ Por.: ibidem, s. 38.

⁴²⁸ Misje monitorujące odbywają się również względem sytuacji problemowych. W 2008 roku odbyła się misja monitorująca w Turcji w sprawie zbadanie skargi w związku z zawieszeniem i odwołaniem 4 burmistrzów, w południowo-wschodniej Anatolii. W 2010 roku odbyły się misje monitorujące w następujących państwach: Czarnogóra, Austria, Rosja, Estonia, Turcja, Belgia, Rumunia, Malta, Serbia, Mołdawia, Ukraina, Słowenia, Łotwa, Albania i Francja. Patrz: <http://www.coe.int/t/congress/Activities/> [31.03.2013]. Por.: M. A. Kamiński, op. cit., s. 41.

sobność do debat nad stanem demokracji i samorządu w monitorowanym państwie oraz inspirację dla niezbędnych reform. Misje KWLiR mogą być też organizowane (jako obserwacyjne) względem wyborów samorządowych w państwach członkowskich Rady Europy⁴²⁹. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy aktywnie współpracuje z wieloma krajowymi i międzynarodowymi organizacjami samorządowymi, w tym ze Związkiem Województw Rzeczypospolitej Polskiej⁴³⁰.

Komitet Regionów także nie stanowi prawa, a jego zasadniczą funkcją jest obligatoryjne bądź fakultatywne wydawanie opinii na zlecenie niektórych instytucji (Rady, Komisji, Parlamentu Europejskiego) albo z inicjatywy własnej. Opinie te są wydawane w ramach procesu prawodawczego, gdy Traktat zmusza instytucje do wystąpienia z żądaniem wydania opinii lub gdy uprawnione instytucje tak zdecydowały, a zwłaszcza, gdy wchodzi w grę sprawa, które mają związek ze współpracą transgraniczną. Komitet może być zobowiązany do wydania opinii we wskazanym terminie, nie krótszym niż miesiąc. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu można podejmować działania bez opinii. Konsultacja z inicjatywy własnej następuje wtedy, gdy Komitet uzna, że wchodzi w grę specyficzne interesy regionalne. Opinia Komitetu oraz protokoły obrad są przekazywane Radzie i Komisji (art. 265 TWE)⁴³¹.

Komitet Regionów, oprócz organów takich, jak przewodniczący i jego pierwszy zastępca (kadencja 30 miesięcy), posiada prezydium złożone z przedstawicieli ugrupowań politycznych, delegatów każdego państwa oraz 27 innych osób (łącznie – 60)⁴³². Prace Komitetu przebiegają w sześciu komisjach, zgodnie z przyjętymi blokami specjalizacyjnymi. Przeważnie każdy delegat pracuje w dwóch wybranych przez siebie⁴³³ komisjach tematycznych:

- Komisja Polityki Spójności Terytorialnej (COTER) – opiniuje zagadnienia z zakresu spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, planowania przestrzennego, polityki miejskiej, transportu i transeuropejskich sieci transportowych, makro-regionów, współpracy terytorialnej.

⁴²⁹ Członkowie misji obserwacyjnych monitorują wybory *sensu largo* (rejestracje kandydatów i komitetów, kampanię wyborczą, głosowanie, zliczanie głosów i ogłaszanie wyników), jednocześnie aktywizując demokratycznie dane społeczeństwo. Efektem misji obserwacyjnej jest raport (omawiany na sesji plenarnej). Por.: M. A. Kamiński, op. cit., s. 42.

⁴³⁰ Ibidem. Por.: <http://zwrp.pl> [31.03.2013].

⁴³¹ C. Mik, *Status władz regionalnych ...*, s. 228-229.

⁴³² T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 28.

⁴³³ W zakresie zasiadania w komisjach należy przestrzegać jednak przyjętych zasad odnośnie parytetu wynikającego z ilości przedstawicieli, danego państwa w komitecie. Por.: T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 28.

- Komisja Polityki Gospodarczej i Społecznej (ECOS) – opiniuje zagadnienia z zakresu zatrudnienia, polityki społecznej, polityki gospodarczej, polityki ekonomicznej, przedsiębiorczości, konkurencyjności, opodatkowania, równych szans, innowacyjności, rynku wewnętrznego, Światowej Organizacji Handlu.
- Komisja Edukacji, Młodzieży, Kultury i Badań Naukowych (EDUC) – opiniuje zagadnienia z zakresu wielojęzyczności, promowania języków mniejszości, młodzieży, sportu, edukacji, strategii informacji i komunikacji UE, uczenia się przez całe życie, kultury i różnorodności kulturowej, badań i technologii, społeczeństwa informacyjnego, europejskiej sieci komunikacji, przemysłu audio-wizualnego, mediów.
- Komisja Środowiska, Zmian Klimatu i Energii (ENVE) – opiniuje zagadnienia z zakresu polityki środowiska, ocieplenia i zmiany klimatu, energii odnawialnej, trans-europejskich sieci w sektorze energii, nowej polityki energetycznej, polityki przestrzennej.
- Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych, Stosunków Zewnętrznych (CIVEX) – opiniuje zagadnienia z zakresu wolności, bezpieczeństwa, sprawiedliwości, polityki imigracyjnej, azylu, wiz, Karty Praw Podstawowych UE, sukcesji, administracji, redukcji biurokracji w administracji, Polityki Sąsiedztwa, Współpracy Wschodniej, Europejskiej Polityki Śródziemnomorskiej, współpracy dla rozwoju.
- Komisja Zasobów Naturalnych (NAT) – opiniuje zagadnienia z zakresu wspólnej polityki rolnej, rozwoju obszarów wiejskich, zdrowia społecznego, wspólnej polityki rybołówstwa, polityki morskiej, produkcji spożywczej, ochrony konsumentów, leśnictwa, ochrony cywilnej, turystyki⁴³⁴.

Opinie opracowywane w komisjach poddawane są pod głosowanie zgromadzenia plenarnego, które (podczas sesji plenarnych) sześć razy w roku grupuje wszystkich delegatów. Tadeusz Truskolaski i Kamil Waligóra wskazują, że jest to moment decydujący o tym, czy wszyscy członkowie – niezależnie od regionu, z jakiego pochodzą, przekonań i politycznych upodobań – są w stanie zaakceptować wspólne stanowisko. Dzięki takiej formule, dokumenty są dokładnie i rzetelnie przygotowane, w czym pomaga sekretariat Komitetu oraz znaczna liczba ekspertów (wewnętrznych i zewnętrznych)⁴³⁵. Cytowani autorzy zaznaczają, że formuła prac w ramach komisji (kilkukrotne czytania z nanoszeniem poprawek przez chętnych

⁴³⁴ Oprócz wymienionych sześciu komisji istnieje jeszcze pomocnicza, złożona z 8 członków (inne liczą około 100 delegatów) – Komisja Spraw Finansowych i Administracyjnych (CAFA). Jej zadaniem jest doradzanie prezydium w sprawach administracyjnych i finansowych. T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 28-29.

⁴³⁵ Ibidem, s. 29.

delegatów na kilku spotkaniach z rządu) umożliwia przygotowanie dokumentu o wysokim standardzie. Tadeusz Truskolaski i Kamil Waligóra klasyfikują dokumenty Komitetu Regionów, wyszczególniając:

- opinie – przygotowywane są dla Komisji Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego; konsultacje kierowane są przez zgromadzenie plenarne do opracowania przez adekwatną tematycznie komisję, która wyznacza sprawozdawcę do sporządzenia opinii, a następnie podczas czytań nanosi poprawki i przedstawia na obradach plenarnych do akceptacji; dopiero wtedy jest ona kierowana do właściwej instytucji, jako oficjalna opinia Komitetu; publikowana jest w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;
- rezolucje – służą do wyrażenia własnego zdania w sytuacjach bieżących i uznawanych za ważne; niekiedy grupy polityczne opracowują własne rezolucje; przedstawienie stanowiska ma na celu podkreślenie problemów regionalnych i lokalnych, wskazanie kwestii kluczowych;
- opinie perspektywiczne i analizy oddziaływania (o długotrwałym, przyszłościowym znaczeniu) – ich zadaniem jest przyczynianie się do rozwoju strategii politycznych UE na bazie doświadczeń państw członkowskich; analiza wpływu ma na celu pomiar na bazie modelu oddziaływania, jakie spowodowałyby zastosowanie planowanej strategii na poziomie lokalnym i regionalnym; tego typu dokumenty mają znacznie większy zakres oddziaływania niż standardowe opinie;
- inne – Komitet sporządza również opracowania z zakresów właściwych komisjom; część z nich kierowana jest do ogółu społeczeństwa w zwartych publikacjach; mają one na celu omówienie wydarzeń, trendów czy proponowanych polityk⁴³⁶.

Trzeba dodać, że udział przedstawicieli polskich województw w pracach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, czy Komitetu Regionów Unii Europejskiej przynosi nie tylko efekty bezpośrednie, lecz stanowi znakomite przygotowanie do aktywności międzynarodowej województw *sensu largo*. W szczególności daje sposobność, by nawiązać relacje z regionami europejskimi i ich zrzeszeniami.

⁴³⁶ T. Truskolaski, K. Waligóra, op. cit., s. 30.

Kwestia proceduralna przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń samorządowych przez polskie województwa jest bodaj najlepiej uregulowana. Wynika to z faktu, że regulacja ma charakter „obustronny”. Z jednej strony polskie prawo (Konstytucja, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴³⁷, ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁴³⁸), a z drugiej strony – statuty i dobre praktyki samych międzynarodowych zrzeszeń samorządowych pozwalają klarownie wyodrębnić i opisać ten tryb.

Zgodnie z ustawą województwa mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń (lub je współtworzyć⁴³⁹) 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 swą zgodę w określonych przypadkach cofnąć. Naruszenie trybu z mocy prawa rodzi nieważność aktu przystąpienia. Procedurę stosowaną przy zawieraniu porozumień przez samorząd województwa obrazuje schemat 2⁴⁴⁰.

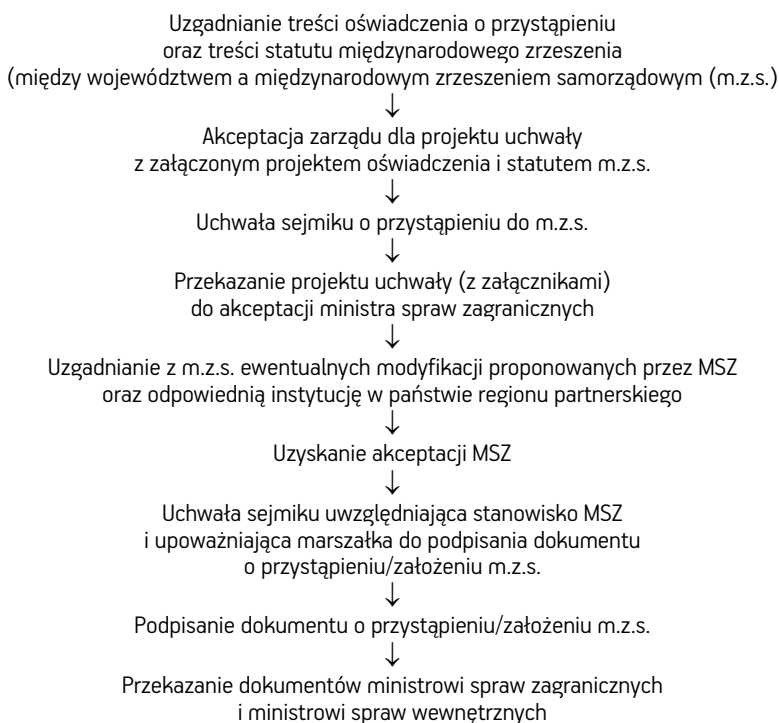
⁴³⁷ Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁴³⁸ Dz. U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 ze zm.

⁴³⁹ Przykładowo, województwo podlaskie współtworzyło i tym samym przystąpiło do stowarzyszenia (EUREGHA).

⁴⁴⁰ M. Perkowski, *Polskie województwa ...*, s. 108.

Schemat 2.
Procedura stosowana przy przystępowaniu województw
do międzynarodowych zrzeszeń samorządowych



Według A. Mikołajczyka, prywatnoprawne stowarzyszenia transgraniczne (a zatem i ich członkowie) poddane zostają w całości przepisom właściwego ustawodawstwa krajowego. Odpowiednie porozumienie lokalne lub regionalne o utworzeniu stowarzyszenia transgranicznego na podstawie prawa prywatnego powinno zawierać statut z dokładnym i zgodnym z właściwym prawem wskazaniem formy prawnej stowarzyszenia. Statut może też w tym kontekście wskazywać przepisy prawa krajowego. Inne standardowe postanowienia statutowe to cele stowarzyszenia i środki działania pozostające do jego dyspozycji, a następnie postanowienia dotyczące organów stowarzyszenia oraz zakres zobowiązań członków stowarzyszenia wobec osób trzecich⁴⁴¹.

Podobnie, jak w przypadku uchwał w przedmiocie regionalnych porozumień międzynarodowych (i wszystkich uchwał sejmiku) – również i te, które dotyczą

⁴⁴¹ A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy ...* op. cit., s. 297-298.

przystąpienia województw do międzynarodowych zrzeszeń samorządowych podlegają ustawowemu nadzorowi wojewody⁴⁴².

Rejestracja i funkcjonowanie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) z ewentualnym udziałem polskich województw zostały uregulowane w unijnym rozporządzeniu o EUWT oraz w polskiej ustawie o EUWT⁴⁴³. W przypadkach nieuregulowanych rozporządzeniem oraz ustawą stosuje się odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach.

Uruchamianie EUWT twórcy zapoczątkowują poprzez jednogłośnie uchwalenie konwencji, która musi objąć:

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

⁴⁴² J. Szymański, op. cit., s. 51

⁴⁴³ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz. U. nr 218, poz. 1390. Przepisy ustawy wykonują postanowienia rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19. Stan prawny uległ zmianie wskutek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Bruksela, z dnia 14 marca 2012 r., COM(2011) 610 final/2, 2011/0272 (COD). W kwestii członkostwa wprowadza się nowe podstawy prawne, pozwalające regionom i władzom w państwach trzecich na członkostwo w EUWT, niezależnie od tego, czy pozostali członkowie pochodzą z jednego lub wielu państw członkowskich. Doprecyzowuje się także, które podmioty prawa prywatnego są kwalifikowalne. Na nowo definiuje się konwencję i statut EUWT oraz podkreśla ich odrębność w ramach procedury zatwierdzenia. Określa się kryteria zatwierdzenia albo odrzucenia EUWT przez władze krajowe oraz proponuje ograniczenie czasu na ich rozpatrzenie (tego dotyczył najczęstszy postulat ze strony istniejących i planowanych EUWT). W kwestii odpowiedzialności, na wypadek sytuacji, w których niektóre władze lokalne lub regionalne są zobowiązane, zgodnie z obowiązującymi ich przepisami krajowymi, do ograniczenia odpowiedzialności, podczas gdy inne władze w innych państwach członkowskich, muszą ponosić nieograniczoną odpowiedzialność, proponuje się rozwiązanie oparte na ubezpieczeniu, analogiczne do rozwiązania zastosowanego w przypadku konsorcjum na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej [art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) w sprawie wspólnotowych ram prawnych konsorcjum na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej (ERIC), Dz. Urz. L 206 z 8.8.2009, s. 1 (Jeżeli odpowiedzialność finansowa członków nie jest nieograniczona, ERIC zawiera odpowiednie ubezpieczenie obejmujące te formy ryzyka, które są charakterystyczne dla budowy i funkcjonowania infrastruktury.)].

- listę członków EUWT;
- określenie prawa właściwego (wg siedziby EUWT) do celów interpretacji i stosowania konwencji;
- określenie odpowiednich uzgodnień określających wzajemne uznawanie, w tym kontrolę finansową;
- procedurę wprowadzania zmian do konwencji, zgodnymi z obowiązującymi przepisami prawa Unii Europejskiej i krajowych porządków prawnych⁴⁴⁴.

Następnie twórcy EUWT muszą jednomyślnie przyjąć bazujący na konwencji statut EUWT, który ponadto ma:

- określić sposób działania organów EUWT (zgromadzenie; dyrektor; ewentualnie inne) i ich kompetencje a także liczbę przedstawicieli poszczególnych członków w odpowiednich organach;
- określić procedury decyzyjne EUWT;
- określić język lub języki robocze;
- zawierać uzgodnienia dotyczące funkcjonowania EUWT, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania personelem, procedury rekrutacji oraz form zatrudnienia;
- uwzględnić podział wkładów finansowych członków oraz zasad rachunkowych i budżetowych;
- poczynić uzgodnienia dotyczące odpowiedzialności finansowej członków;
- określić organy odpowiedzialne za wyznaczenie niezależnych audytów zewnętrznych;
- określić procedury rewizyjne statutu⁴⁴⁵.

W dalszej kolejności rozpoczyna się właściwa rejestracja, w ramach której każdy członek EUWT przesyła właściwemu organowi krajowemu kopie dokumentów założycielskich, wraz z oświadczeniem woli udziału w EUWT, a ów organ, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, podejmuje decyzję w tym zakresie. Państwo członkowskie może odmówić wydania zgody na przystąpienie do ugrupowania uzasadniając, że skutkowałoby to niezgodnością z unijnym rozporządzeniem lub z prawem krajowym, albo z interesem lub porządkiem publicznym tegoż państwa. Natomiast w przypadku uzyskania zgody członek EUWT wysyła dokument z oświadczeniem woli udziału w EUWT podmiotowi odpowiedzialnemu za rejestrację ugrupowania. W przypadku polskich województw uchwałę o przystąpieniu do EUWT podejmuje sejmik bezwzględną większością głosów ustawowego składu, a wchodzi ona w życie po uzyskaniu zgody wydanej w drodze decyzji przez mini-

⁴⁴⁴ R. Kuligowski, op. cit., s. 48-49.

⁴⁴⁵ Ibidem, s. 49.

stra właściwego do spraw zagranicznych, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, w terminie 3 miesięcy od otrzymania uchwały lub decyzji. Po zebraniu kompletu uchwał w przedmiocie udziału w EUWT, osoba upoważniona przez członków ugrupowania dokonuje zgłoszenia do Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, załączając:

- konwencję i statut EUWT;
- uchwały albo decyzje członków EUWT o przyjęciu statutu;
- upoważnienia do dokonywania czynności związanych z wpisaniem EUWT do rejestru;
- zgody na przystąpienie do EUWT każdego z członków wydane przez państwo członkowskie⁴⁴⁶.

Po wypełnieniu tych formalności dane europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej konwencja i statut publikowane są w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”⁴⁴⁷.

5.4

Funkcjonowanie paradyplomacji województw

Określenie procedury paradyplomatyczne sugeruje, że są to paraprocedury. Nie jest to jednak jakaś organizacyjna słabość lub niedociągnięcie. Po prostu natura działań, dla których utworzone zostały biura województw w Brukseli nie wymaga konkretnych procedur. Nawet gdyby je stworzono, to raczej ograniczałyby skuteczność „paradyplomatów” (tak jak na wskroś jawne procedury byłyby ograniczeniem skuteczności dla służb specjalnych, czy szpiegowskich). Muszą one oczywiście działać legalnie, ale niekoniecznie szablonowo. Tu kluczową rolę odgrywa, według K. Jóskowiaka, zarząd województwa, który deleguje działania międzynarodowe określonym jednostkom organizacyjnym urzędu marszałkowskiego, względnie instytucjom zainteresowanym konkretnymi dziedzinami. Współpracą zagraniczną zajmują się zwykle odpowiednie komórki w ramach urzędów marszałkowskich. Kazimierz Jóskowiak trafnie dostrzega, że nie ma przy tym jednolitych dla wszyst-

⁴⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, Dz. U. z 2009 r., nr 1005, poz. 875.

⁴⁴⁷ R. Kuligowski, op. cit., s. 50.

kich województw rozwiązań organizacyjnych i strukturalnych. W jednostkach organizacyjnych urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za współpracę z partnerami zagranicznymi skupia się większość zadań organizatorskich i koncepcyjnych. Tam są przygotowywane projekty porozumień lub umów o współpracy oraz propozycje innych inicjatyw zagranicznych, które przedkładane są zarządowi województwa i sejmikowi województwa, z zachowaniem procedur ustawowych oraz zasad sztuki negocjacji i paradyplomacji. Przedstawiciele regionów jawią się coraz częściej jako doskonali menedżerowie, którzy z powodzeniem wykorzystują istniejące możliwości do wspierania własnego regionu i zacieśniania kontaktów w środowisku międzynarodowym. W miarę rozszerzania się współpracy tworzy się swego rodzaju sieć kontaktów ludzkich. Mówi się nawet o powstawaniu swoistej elity regionalnej o wymiarze międzynarodowym.⁴⁴⁸ Nie jest to, jak się wydaje, ocena reprezentatywna w stopniu uzasadniającym optymizm. Zbyt wiele zależy bowiem od jednostkowych kreacji marszałków (wicemarszałków/członków zarządu), a niewiele gwarantuje system.

Powracając do paradyplomacji województw *sensu stricto*, czyli biur zagranicznych polskich województw w Brukseli – jak na paraprzedsięwzięcie przystało – do ich utworzenia nie są wymagane wyraźne zezwolenia ze strony państwa, w którym mają swoją siedzibę⁴⁴⁹. Biuro powoływane jest na podstawie uchwały sejmiku województwa⁴⁵⁰. Następnie władze województwa za pośrednictwem wojewody przedkładają uchwałę wraz z wszelkimi wymaganymi dokumentami ministrowi spraw zagranicznych, prosząc o wydanie opinii w sprawie. Po uzyskaniu zgody MSZ następuje rejestracja biura przez władze regionu Bruxelles Capitale oraz legalizacja pobytu w Belgii osób, które są w nim zatrudnione. Po dokonaniu powyższych czynności biuro może rozpocząć swoją działalność⁴⁵¹. Tworzenie i funkcjonowanie biur odbywa się na zasadzie swobody przepływu usług i pracowników w Unii Europejskiej, przy jednoczesnym przestrzeganiu zobowiązań podatkowych. Podlegają

⁴⁴⁸ K. Jóskowiak, op. cit., s. 233-235.

⁴⁴⁹ Patrz: witryna internetowa biura regionalnego województwa śląskiego w Brukseli, http://brws.silesiaregion.pl/index.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1087383832&art=1188809688&id_menu=67, [12.12.2012]; I. Gumola, *Województwa w Brukseli, czyli z ręką na pulsie*, http://zwrp.pl/pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=109 [15.09.2004]. Por.: W. Hryniewicka-Filipkowska, op. cit., s. 138.

⁴⁵⁰ Na przykład: uchwała nr XXII/241/04 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 15 listopada 2004 roku w sprawie inicjatywy powołania biura regionalnego Województwa Podlaskiego w Brukseli, http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne1/uchwaly_sej/uchw_sejmiku_od_2002_do_2007/rok_2004_s/XI_04_2/XXII_241_04.htm [05.12.2012].

⁴⁵¹ *Biura regionalne w Brukseli*, http://www.pomorskie.eu/res/wizytowka/wspolpraca_miedzynarodowa/biura_regionalne.doc, [15.12.2012]. Por.: W. Hryniewicka-Filipkowska, op. cit., s. 138.

one bezpośrednio zarządom województw, a zwierzchnikami służbowymi dyrektorów biur są marszałkowie województw. W kwestiach proceduralno-organizacyjnych działania biur koordynowane są przez wydziały urzędów marszałkowskich zajmujące się współpracą zagraniczną⁴⁵². W celu stwierdzenia legalności działania polskich biur regionalnych i przedstawicielstw innych organizacji potrzebne jest złożenie (lub okazanie) w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej dokumentów rejestracyjnych, czyli tzw. atestacji. Dotyczy to w szczególności następujących dokumentów: akt powołania przedstawicielstwa (uchwała sejmiku województwa); opis zakresu działalności przedstawicielstwa; pełnomocnictwo organu powołującego biuro dla kierownika biura; umowa o pracę między kierownikiem biura a zatrudniającym go organem powołującym biuro; dodatkowe oświadczenie pracodawcy, że dana osoba jest zatrudniona w charakterze kierownika biura wraz z podaną wysokością jej wynagrodzenia; zaświadczenie ZUS; zarejestrowana umowa najmu; poręczenie osoby prywatnej zameldowanej na stałe na terenie miasta stołecznego Brukseli; zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia; odpis dyplomu; życiorys; kopia dowodu osobistego i paszportu⁴⁵³.

Paradyplomacja, jako działanie, polega na lobbingu biur regionalnych w tych instytucjach, które są bezpośrednio odpowiedzialne za politykę regionalną, a zwłaszcza w Komisji Europejskiej. Krzysztof Tomaszewski wskazuje, że biura skupiają się przede wszystkim na oddziaływaniu na kształt inicjatyw legislacyjnych formułowanych w Komisji, zanim zostaną one oficjalnie ogłoszone. Próbują uzyskać informacje na temat przygotowywanych w różnych komórkach materiałów oraz dotrzeć do osób, które są bezpośrednio odpowiedzialne za przygotowanie dokumentów i akt do dalszych prac Komisji. Dążą one przede wszystkim do zmodyfikowania tych propozycji Komisji, które nie są zbyt korzystne dla ich macierzystych województw. Ich stanowisko może być w Komisji uwzględnione, jeśli miałyby to wpłynąć – w sposób pozytywny – na realizację interesu unijnego. Krzysztof Tomaszewski ocenia, że rola biur staje się coraz ważniejsza, głównie wskutek konsekwentnej postawy Komisji, która zmierza do prowadzenia nieustannego dialogu z zainteresowanymi podmiotami (w sprawie podejmowania różnych decyzji) i stara się kierować w swoich poczynaniach zasadą partnerstwa⁴⁵⁴. Z drugiej strony komu-

⁴⁵² Witryna internetowa biura regionalnego województwa śląskiego w Brukseli, http://brws.silesia-region.pl/index.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1087383832&art=1188809688 & id_menu=67, [12.12.2012]; I. Gumola, op. cit. Ponadto: <http://www.zwrp.pl>, [23.01.2012].

⁴⁵³ K. Tomaszewski, op. cit., s. 231. Por.: K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008, s. 233-235.

⁴⁵⁴ K. Tomaszewski, op. cit., s. 75-79. Potwierdzają to wyniki ankiety Związku Województw RP, <http://www.zwrp.pl>, [23.01.2012].

nikacja biur przebiega w dwóch kierunkach. Kazimierz Jósowski twierdzi, że z jednej strony, wykorzystując oficjalne i nieformalne źródła informacji, biura zdobywają wiedzę na temat inicjatyw i priorytetów Komisji, z drugiej zaś – otrzymują sygnały dotyczące stanowiska regionów w poszczególnych sprawach, które przekazują Komisji. Do szczegółowych zadań biur m.in. należy:

- informowanie samorządowych władz wojewódzkich o programach unijnych, przetargach publicznych, procedurach, zamiarach legislacyjnych i pozalegisłacyjnych oraz decyzjach podejmowanych w Unii Europejskiej;
- reprezentowanie interesów i opinii politycznych samorządowych władz województwa przed instytucjami unijnymi;
- gromadzenie szeroko pojętej informacji oraz pozyskiwanie partnerów dla województwa;
- analiza sesji oraz innych działań podejmowanych przez Komitet Regionów, a także Komisję Europejską, Parlament Europejski i inne instytucje europejskie.⁴⁵⁵

Do tego pakietu zadaniowego można jeszcze dodać lobbing indywidualny, promocję, obsługę wizyt delegacji województw w Brukseli, a w szczególności ich spotkań z przedstawicielami instytucji unijnych, kojarzenie międzynarodowych partnerów projektowych, udział w spotkaniach, konferencjach, a coraz częściej reprezentację z kurtuazją w tle. Symptomatyczne stają się zapożyczenia terminologiczne z zakresu dyplomacji klasycznej (raz po raz pojawiają się różnorodne „prezydencje” i inne podobne formuły).

W ocenie K. Tomaszewskiego, dla brukselskich przedstawicielstw województw ważne jest również uzyskanie wpływów w Parlamencie Europejskim, przede wszystkim osobistych kontaktów z deputowanymi reprezentującymi dany region. Wobec rosnącego znaczenia Parlamentu w polityce europejskiej, należy się spodziewać, że eurodeputowani staną się wkrótce bardzo ważnym ogniwem w działaniach lobby regionalnego. Dostrzegalne są ponadto próby oddziaływania biur na prace Rady Unii Europejskiej przez kontakty z Komitetem Stałych Przedstawicieli (COREPER), który zajmuje się wypracowywaniem stanowiska na posiedzenia Rady. Według K. Tomaszewskiego, działania tej instytucji pokazują, że wiele spraw znajduje się w rękach urzędników niższego szczebla. Rada podejmuje wprawdzie większość ostatecznych decyzji dotyczących polityki unijnej, jednak znaczna część zagadnień (tzw. punkty „A”) jest zatwierdzana mechanicznie po przedyskutowaniu i zatwierdzeniu przez COREPER i chefs des cabinets podczas ich cotygodniowych sesji. Kontakty z urzędnikami, od których zależy los poszczególnych punktów, sta-

⁴⁵⁵ K. Jósowski, op. cit., s. 238. Por.: A. Gajda, op. cit., s. 148-152.

nowią dla lobbystów ważny sposób oddziaływania. Cytowany autor za bardzo interesujące uważa związki biur regionalnych z Komitetem Regionów, bynajmniej nie z uwagi na rangę tej instytucji w unijnym systemie, ale z uwagi na możliwość optymalnej aktualizacji informacji szczególnie ważnych dla ich mocodawców, czyli województw. Przedstawiciele biur utrzymując kontakty z reprezentantami regionów zasiadającymi w Komitecie, służą im nieformalną pomocą w przygotowywaniu i zbieraniu informacji dotyczących określonych dziedzin funkcjonowania danego regionu. Współpraca między biurami i Komitetem stała się zjawiskiem powszechnym, obejmując: zbieranie i wymianę informacji, wspólne seminaria i konferencje tematyczne, kontakty służbowe i pomoc w przygotowywaniu studiów tematycznych, co wzmacnia siłę lobby regionalnego w Unii Europejskiej. W ocenie K. Tomaszewskiego, ten dodatni bilans współpracy mógłby być jeszcze większy, gdyby nie partykularyzmy regionalne, które czasem rzucają cień na wzajemne relacje⁴⁵⁶.

Biorąc pod uwagę specyfikę paradyplomacji – kluczowy dlań jest odpowiedni zasób kadrowy. Wydaje się, że poza kompetencjami merytorycznymi, istotną rolę odgrywają tu kompetencje personalne. W istocie bowiem pojedynczy ludzie działają w imieniu i na rzecz województw samorządowych (i ich społeczności), w zmieniających warunkach określonych wieloma niewidomymi, realizując ich cele i bieżące priorytety. Do pewnego stopnia relacja ta przypomina powierzanie województwom przez Komisję Europejską zarządzania regionalnym programowaniem operacyjnym.

5.5

Zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi w ramach polityki spójności Unii Europejskiej

Regionalne programy operacyjne kształtują się oddolnie na poziomie województw. Nad ich spójnością z całokształtem polityki rozwoju czuwa państwo (koordynuje to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Międzynarodowa współpraca województw zaczyna się w momencie otwarcia negocjacji z Komisją Europejską, trwa zaś poprzez te negocjacje, uzgodnienie i przyjęcie regionalnego programu operacyjnego przez Komisję (decyzja), jak też na etapie, gdzie Komisji na co dzień nie widać, choć ona działa niczym nadzór w prawie budowlanym, pojawiając się znienacka, bądź też inspirując którąś z unijnych agend (np. OLAF). Finalizowanie

⁴⁵⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 75-79. Por.: T. Łoś-Nowak, *Grupy nacisku w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, nr 1-2, s. 63-79.

regionalnych programów operacyjnych (rozliczanie i ewaluacja), to także relacje z Komisją Europejską, nakładające się na negocjacje i wdrażanie kolejnych Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO)⁴⁵⁷. Przebieg negocjacji regionalnych programów operacyjnych w ramach unijnej polityki spójności na lata 2007-13 to zatem już historyczny przekaz na użytek aktualnie rozpoczynających się negocjacji pakietu 2014-20. Tym niemniej *historia magistra vita est*, więc warto pokrótce zarysować przebieg tego procesu.

Oficjalne horyzontalne spotkanie negocjacyjne z Komisją Europejską dotyczące wszystkich programów operacyjnych i kończące pierwszą turę negocjacji programów operacyjnych i regionalnych programów operacyjnych odbyło się 21-22 czerwca 2007 roku. W jego trakcie w odniesieniu do RPO podjęte zostały następujące ustalenia dotyczące w szczególności:

- zakresu opisu komplementarności działań w RPO pomiędzy programami finansowanymi ze środków polityki spójności oraz z programami finansowanymi z EFRROW i EFR dokonanego na poziomie każdej z osi priorytetowych RPO;
- wskazania mechanizmów koordynacji z innymi działaniami realizowanymi w pozostałych programach operacyjnych RPO, programach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej;
- wskazania mechanizmów przestrzegania zasady *cross-financingu* w programach operacyjnych PO / RPO;
- wskaźników monitorowania w programach operacyjnych, w ramach których strona polska zobowiązała się do dokonania harmonizacji wskaźników monitorowania w ramach regionalnych programów operacyjnych, a także uwzględnienia 4 kluczowych wskaźników programowych (ang. *core indicators*) na poziomie każdego z RPO oraz uzupełnienia ich o 6 wskaźników z zakresu rozwoju obszarów wiejskich;
- systemu instytucjonalnego: w tym uzupełnienia opisu tego systemu o nazwy instytucji, którym powierzono funkcje instytucji zarządzającej, pośredniczącej, pośredniczącej II, oświadczenie o niezależności instytucji pośredniczących w certyfikacji umiejscowionych w urzędach wojewódzkich, oraz umieszczenia schematu prezentującego funkcjonalne zależności występujące pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces implementacji RPO;
- zakresu opisu przepływów finansowych, ewaluacji oraz komunikacji i promocji.

⁴⁵⁷ Por. H. Ostapowicz, *Zasady kontroli rozliczania środków pomocowych*, [w:] *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, pod red. C. Kosikowskiego, J. M. Sałachny, Warszawa 2012, s. 640-650.

W trakcie dodatkowego roboczego spotkania horyzontalnego, które odbyło się 3-4 oraz 6 lipca 2007 roku w Brukseli w odniesieniu do RPO ostatecznie zostały ustalone kwestie związane z odniesieniami do Natury 2000 oraz postanowień dyrektyw OOS, siedliskowej i ptasiej i budowy portów lotniczych⁴⁵⁸.

Druga runda negocjacji z Komisją Europejską 16 RPO finalizująca ten proces miała miejsce 9-14 sierpnia oraz 5-14 września 2007 roku w Brukseli. Podczas spotkań zostały omówione ostatnie uwagi właściwe dla danego RPO w zakresie diagnozy społeczno-gospodarczej, strategii programu, osi priorytetowych oraz niektórych kwestii o charakterze horyzontalnym, które dotyczyły w szczególności:

- postanowień związanych z przestrzeganiem dyrektyw UE w zakresie zamówień publicznych;
- postanowień odnośnie dyrektyw UE SEA;
- mechanizmów tzw. kontroli krzyżowych (*cross-checking*) projektów;
- monitorowania zrównoważonego rozwoju;
- klauzuli dotyczących obszarów NATURA 2000;
- informacji o wpływie programu na środowisko;
- sposobu opisu komplementarności i demarkacji RPO z pozostałymi PO Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej;
- zapewnienia przestrzegania zasad demarkacji pomiędzy PO Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, poprzez ustanowienie na poziomie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) grupy roboczej mającej za zadanie opracowanie propozycji mechanizmów kontroli krzyżowej projektów w ramach poszczególnych programów.

Strony wypracowały wspólne stanowisko we wszystkich obszarach, umożliwiając tym samym zakończenie prac nad tymi dokumentami oraz doprowadzenie do ich sukcesywnego podpisywania. Bezspornie usprawniła to zasada partnerstwa, która oznacza stałą, zinstytucjonalizowaną współpracę pomiędzy administracją rządową, samorządem terytorialnym, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz organizacjami pozarządowymi w celu zapewnienia aktywnego udziału wskazanych podmiotów w całym cyklu programu operacyjnego, począwszy od jego przygotowywania poprzez wdrażanie, monitorowanie, aż po ocenę. Partnerstwo musi być postrzegane w ścisłym powiązaniu z zasadami wielopoziomowego sprawowania rządów, pomocniczości i proporcjonalności, służąc tworzeniu i realizowaniu polityki Unii Europejskiej. Dialog z partnerami społecznymi jest jednym z filarów europejskiego modelu społecznego. Został on zdefiniowany w art. 152

⁴⁵⁸ *Raport z przebiegu procesu negocjacji dokumentów programowych na lata 2007-2013*, Warszawa 2008. Por.: H. Ostapowicz, M. Ostapowicz, op. cit., s. 29-33.

Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a wytyczne Komisji Europejskiej w tym zakresie ugruntowane są na mocy przedmiotowego prawa wtórnego, które nakłada na Instytucje Zarządzające (IZ) obowiązek zorganizowania współpracy z:

- właściwymi władzami regionalnymi, lokalnymi, miejskimi i innymi władzami publicznymi;
- partnerami gospodarczymi i społecznymi;
- podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, w tym z partnerami działającymi na rzecz ochrony środowiska, organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami odpowiedzialnymi za promowanie równości i niedyskryminacji⁴⁵⁹.

Ścisła współpraca między administracją a partnerami społeczno-gospodarczymi sprzyja bardziej spójnemu i zintegrowanemu podejściu do prac w obszarze funduszy UE i tym samym posiada zasadnicze znaczenie dla realizacji Strategii Europa 2020 poprzez osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Z uwagi na to, że zasada partnerstwa jest jednym z najważniejszych elementów programowania funduszy Unii Europejskiej objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, samorządy wojewódzkie dokładają aktualnie wszelkich starań, aby czynnie włączać do współpracy szeroki krąg partnerów na każdym etapie opracowywania RPO na lata 2014-2020. W szczególności są organizowane konsultacje społeczne nowych założeń RPO, pisanie projektów nowych RPO w szerokiej formule podmiotowej oraz konsultacje społeczne projektów nowych regionalnych programów operacyjnych⁴⁶⁰.

Zamknięcie negocjacji i rozpoczęcie zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi przez zarządy województw pozornie odsuwa w cień Komisję Europejską. Pamiętać jednak warto, że w Unii Europejskiej stosowane są trzy rodzaje monitoringu:

- ocena *ex ante*, która warunkuje uzyskanie środków finansowych; jest prowadzona przez władze odpowiedzialne w kraju członkowskim za przygotowanie planów; obejmuje analizę SWOT regionu (sektora) i ocenia zgodność strategii i celów z charakterystyką regionu (obszaru), z cechami demograficznymi włącznie; określa oczekiwany wpływ planowanych działań priorytetowych, zwłaszcza w kategoriach zatrudnienia, ochrony środowiska, równych szans dla ko-

⁴⁵⁹ Por.: M. Perkowski i in., *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2008.

⁴⁶⁰ T. Parteka, *Zasady rozwoju regionalnego*, [w:] *Regiony...*, s. 92.

biet i mężczyzn, używając tam, gdzie to możliwe, mierzalnych celów (wskaźników);

- ocena *interim*, która jest powinnością instytucji realizującej dany program, we współpracy z Komisją; obejmuje ocenę pierwszych efektów podjętych działań, spójność z oceną wstępną (czy cele zachowują ważność), jak też przejrzystość i rzetelność zarządzania finansowego oraz jakość monitoringu i wdrażania; ocena jest sporządzana przez niezależną instytucję i zostanie przekazana właściwemu komitetowi monitorującemu i do Komisji Europejskiej; służy do przeglądu programu oraz do rozdzielenia rezerwy dla najlepiej rokujących przedsięwzięć;
- ocena *ex post*, która jest obowiązkiem Komisji Europejskiej we współpracy z krajem członkowskim i odpowiednią instytucją wdrażającą; ma zmierzać ku ocenie wykorzystania środków, wpływu, efektywności i skuteczności działań oraz ich zgodności z oceną *ex ante*; zawiera wnioski dotyczące spójności ekonomicznej i społecznej. Jest sporządzana przez instytucję niezależną⁴⁶¹.

Skutki ocen bywają dla beneficjentów rozwoju operacyjnego mniej przyjemne, niż sam rozwój, gdyż skutkują niekiedy nieprzyznanie lub cofnięcie dotacji⁴⁶². Z drugiej strony nie można zaprzeczyć, że w zakresie zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi polskie województwa poczyniły ogromne (choć kosztowne) postępy, identyfikując roboczo błędy i biurokratyczne nadmiary, których – miejmy nadzieję – skutecznie unikną wdrażając RPO na lata 2014-2020.

5.6

Realizacja projektów międzynarodowych

Województwa nie tylko zarządzają regionalnymi programami operacyjnymi, ale same bywają beneficjentem programów dofinansowywanych głównie przez Unię Europejską. Każdy projekt międzynarodowy przygotowywany jest zarówno w wymiarze formalnym, jak i nieformalnym. Ten ostatni zwykle przebiega w ten sposób, że określony podmiot (jego kadra) definiuje określone potrzeby, analizuje

⁴⁶¹ Ibidem. Por.: M. Perkowski i in., *Prawo zarządzania projektami...* op. cit., s. 83.

⁴⁶² P. Jedlecki, *Gliwice bez hali Podium? Bruksela żąda: skasować*. Cały tekst:

http://katowice.gazeta.pl/katowice/1,35063,11765189,Gliwice_bez_hali_Podium__Bruksela_zada__skasowac.html#ixzz2KvBOKhD5 [21.05.2012]; K. Niklewicz, *MRR wstrzyma dotacje dla lubelskiego za złamanie przepisów?*, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7995115,MRR_wstrzyma_dotacje_dla_lubelskiego_za_zlamanie_przepisow_.html#ixzz2KvBgnYKo, [10.06.2010]. Por.: H. Ostapowicz, *Zasady kontroli ...*, s. 649.

potencjał, weryfikuje i kojarzy je z dostępnymi konkursami dotacyjnymi, po czym nawiązuje potencjalne partnerstwo zagraniczne: inicjuje je i przechodzi do fazy formalnej (tu metody nieprawidłowe też trzeba wskazać). Faza formalna wiąże się z zawiązaniem partnerstwa, podpisaniem określonej deklaracji (podpisanie umów zwykle następuje po uzyskaniu dofinansowania) i wypełnieniu formalnym wniosku dotacyjnego, który następnie zostanie podpisany przez uprawnione do tego osoby reprezentujące województwo (zdaje się, że zgoda MSZ nie jest tu potrzebna, bo całe reguły wcześniej uzgodniono i zostały ujęte w oprzyrządowaniu prawnym Europejskiej Współpracy Terytorialnej). Następnie wniosek zostaje złożony, podlega ocenie (formalnej i merytorycznej), po czym zapada decyzja o dofinansowaniu (lub nie). Jeżeli projekt otrzyma dofinansowanie – zawierana jest umowa. Dalej – zawiązuje się struktura organizacyjna projektu (zgodnie z deklaracją wniosku) i następuje wspólne zarządzanie i działania. Projekty bywają lustrzane, asymetryczne. Na koniec następują rozliczenie i ewaluacja. Projekt jest zatem współpracą *ad hoc* określoną w czasie. Często inspiracją doń są jedynie pieniądze, co wypacza ideę współpracy i tworzy niekiedy patologiczne sytuacje (np. na tle odpowiedzialności)⁴⁶³.

Województwa na ogół realizują projekty międzynarodowe o charakterze transgranicznym, odróżniające się od pozostałych projektów spełnieniem większości spośród następujących zasad:

- wspólne przygotowanie wniosku o dofinansowanie – zasada ta polega na wspólnym zaangażowaniu partnerów w proces tworzenia wniosku o dofinansowanie, czyli przygotowanie propozycji projektowej, wspólne zaplanowanie działań, określenie wspólnego celu, rezultatów i produktów projektu;
- wspólna realizacja projektu – zasada ta polega na właściwym podziale i koordynacji działań projektowych po obu stronach granicy; w myśl tej zasady partnerzy są zobowiązani podjąć ścisłą współpracę w realizacji poszczególnych etapów projektu;
- wspólny personel projektu – zasada ta polega na ustanowieniu wspólnego personelu, który koordynuje całokształt działań realizowanych zgodnie z budżetem i harmonogramem projektu;
- wspólne finansowanie projektu – zasada ta polega na tym, że środki finansowe na realizację projektu powinny pochodzić od wszystkich partnerów; budżet powinien być podzielony w sposób odpowiadający rzeczywistemu zaangażo-

⁴⁶³ Por.: *Projekt współpracy ponadnarodowej. Podręcznik dla projektodawców*, Warszawa 2009, s. 20. H. Ostapowicz, *Pozyskiwanie środków unijnych przez j.s.t. – zasady postępowania*, [w:] *Finanse samorządowe...*, s. 633.

waniu każdego partnera w realizację projektu i odpowiadać ustalonemu podziałowi zadań⁴⁶⁴.

Istotną cechą odróżniającą projekty transgraniczne od pozostałych projektów jest wskazany wyżej efekt transgraniczny. Jest to oddziaływanie, które prowadzi do zniwelowania dysproporcji oraz wyrównania poziomu życia ludzi zamieszkających po obu stronach granicy, a także likwidujące uciążliwości wynikające z zamieszkiwania po obu stronach granicy. Efekt transgraniczny to również tworzenie nowych i zacieśnianie istniejących kontaktów partnerskich pomiędzy mieszkańcami obszarów przygranicznych, organizacjami, instytucjami i przedsiębiorcami działającymi w obszarze przygranicznym. To także działania promujące wiedzę na temat partnera, jego kultury, obyczajów, tradycji i języka wśród własnych obywateli oraz wzajemnie udostępnianie dorobku kulturowego i walorów środowiska⁴⁶⁵. Istnienie efektu transgranicznego badane jest poprzez analizę produktów i rezultatów projektu, ale nie tylko. Istnienie efektu transgranicznego można stwierdzić już na etapie tworzenia wniosku o dofinansowanie, analizując spełnienie powyższych zasad partnerstwa. Biorąc pod uwagę wdrażanie międzynarodowych projektów o charakterze transgranicznym, można dokonać ich klasyfikacji, wyszczególniając trzy podstawowe rodzaje:

- projekty zintegrowane, polegające na tym, że każdy z partnerów realizuje część działań w ramach wspólnego projektu (partnerzy wspólnie przygotowują, zarządzają, realizują, finansują projekt) na własnym terytorium;
- projekty symetryczne, polegające na tym, że każdy z partnerów prowadzi równoległe podobne a nawet identyczne działania po obu stronach granicy;
- projekty zwykłe, polegające na realizacji projektu najczęściej lub wyłącznie po jednej stronie granicy, ale z korzyścią dla wszystkich stron; przy tym rodzaju projektu niezwykle istotne jest wskazanie efektu transgranicznego, aby wskazać istnienie korzyści dla każdej ze stron⁴⁶⁶.

Bez względu na rodzaj projektu transgranicznego realizujące go województwa muszą pozyskać zagranicznego partnera⁴⁶⁷. Można wskazać następujące etapy formalizacji partnerstwa transgranicznego:

⁴⁶⁴ A. Jabłońska, W. Hryniewicka, op. cit., s. 80-90. Por.: *Fundusz małych projektów, Program Współpracy Transgranicznej Litwa – Polska*, Warszawa 2009, s. 10.

⁴⁶⁵ M. Rulińska, *Partnerstwo w projektach transgranicznych*, Jelenia Góra 2006 (materiały z konferencji), [http://www.interreg3a.dolnyślask.pl/pliki/szkolenia/ Partnerstwo Transgraniczne1.pdf](http://www.interreg3a.dolnyślask.pl/pliki/szkolenia/Partnerstwo%20Transgraniczne1.pdf). Por.: A. Jabłońska, W. Hryniewicka, op. cit., s. 80-90.

⁴⁶⁶ *Wytyczne dla wnioskodawców. Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013*, Warszawa 2009, s. 14.

⁴⁶⁷ Por.: H. Ostapowicz, *Pozyskiwanie środków unijnych przez j.s.t....*, s. 633.

- Etap 1 – pozyskanie partnera: pierwszym krokiem w celu zawiązania partnerstwa jest znalezienie odpowiedniego podmiotu. Warto wtedy wykorzystać wcześniejsze kontakty i już sprawdzonych partnerów. Ciekawym i coraz częstszym rozwiązaniem jest forum poszukiwania partnerów prowadzone w ramach poszczególnych programów.
- Etap 2 – deklaracja partnerska: w celu zagwarantowania właściwego przebiegu projektu wszyscy partnerzy projektu muszą uznać swoje obowiązki ponoszone w ramach projektu poprzez podpisanie deklaracji partnerskiej. Deklaracja partnerska stanowi integralną część wniosku o dofinansowanie i musi zostać podpisana przez wszystkich partnerów przed złożeniem wniosku.
- Etap 3 – umowa partnerska: umowę partnerską należy zawrzeć po zatwierdzeniu projektu, lecz przed zawarciem umowy o dofinansowanie. Podstawowe elementy, które powinna zawierać umowa partnerska to m.in.:
 - nazwa programu (wskazanie priorytetu/działania), z którego projekt jest realizowany;
 - miejsce i data zawarcia umowy o partnerstwie;
 - strony umowy o partnerstwie;
 - cel partnerstwa;
 - przedmiot umowy (tytuł projektu, nazwa programu, z którego projekt będzie realizowany, źródła finansowania projektu);
 - okres realizacji umowy (zawsze na czas określony);
 - odpowiedzialność lidera projektu oraz partnerów wobec osób trzecich za zobowiązania partnerstwa;
 - zakres współpracy w ramach wspólnego przedsięwzięcia (zadania i obowiązki partnerów, zakres kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych partnerów projektu)⁴⁶⁸;
 - zarządzanie projektem, którym jest wskazanie odpowiedzialnego za realizację projektu/ zarządzającego projektem, (lider przedsięwzięcia – podmiot wszelkich praw i obowiązków);
 - plan finansowania w podziale na wydatki wszelkich uczestników partnerstwa oraz zasady zarządzania finansowego, w tym przepływów finansowych i rozliczenia środków.
- Etap 4 – umowa o dofinansowanie: Wspólna Instytucja Zarządzająca może zawrzeć umowę o dofinansowanie z partnerem wiodącym wyłącznie pod wa-

⁴⁶⁸ Jest to najbardziej istotna pod względem merytorycznym część umowy. Powinna ona zawierać wszystkie wyszczególnione etapy projektu wraz ze wskazaniem, który partner jest odpowiedzialny za ich realizację.

runkiem wcześniejszego zawarcia umowy partnerskiej przez wszystkich właściwych partnerów⁴⁶⁹.

W każdym projekcie realizowanym w ramach programu współpracy transgranicznej beneficjenci wybierają spośród siebie głównego beneficjenta, zwanego beneficjentem wiodącym. Zasada beneficjenta wiodącego została wprowadzona w celu pogłębienia i zacieśnienia współpracy transgranicznej. Realizowana jest ona w ramach jasno zdefiniowanego i umocowanego umową partnerstwa projektowego. Partnerstwo tworzy beneficjent wiodący z jednego państwa i kolejny beneficjent lub beneficjenci projektu z państwa partnerskiego oraz ewentualnie również państwa beneficjenta wiodącego. Polskie województwo, jeśli podejmie się roli partnera wiodącego, to:

- dokonuje ustaleń dotyczących jego relacji z innymi beneficjentami uczestniczącymi w projekcie; powinny one przyjąć formę umowy partnerskiej zawierającej między innymi jasno zdefiniowane postanowienia gwarantujące należyte zarządzanie i wykorzystanie funduszy przeznaczonych na dany projekt, włącznie z warunkami odzyskania kwot nienależnie wypłaconych;
- koordynuje przygotowanie projektu, złożenie wniosku o dofinansowanie oraz realizację całego projektu;
- podpisuje umowę/decyzję o dofinansowanie projektu z IZ i w stosunku do niej ponosi całkowitą – organizacyjną, merytoryczną i finansową – odpowiedzialność za projekt;
- zapewnia, że wydatki poniesione przez beneficjentów uczestniczących w projekcie miały związek z jego realizacją i odpowiadały działaniom uzgodnionym między beneficjentami w umowie partnerskiej;
- weryfikuje, czy wydatki przedstawione przez beneficjentów uczestniczących w projekcie zostały poświadczane przez właściwych kontrolerów;
- odpowiada za sporządzenie i złożenie raportów z realizacji postępu (wspólnego) projektu do IZ/WST;
- odpowiada za przekazanie środków refundacji z EFRR innym beneficjentom uczestniczącym w projekcie (prowadząc w tym celu rachunek bankowy inny od rachunku związanego z jego podstawową działalnością); ponosi odpowiedzialność finansową w ramach projektu.

⁴⁶⁹ *Wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków i projektów w ramach programów współpracy transgranicznej Europejskiej Współpracy Terytorialnej realizowanych z udziałem Polski w latach 2007-2013*, Warszawa 2009. Por.: *Wytyczne dla wnioskodawców. Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013*, http://www.pl-by-ua.pl/upload/pl/Wytyczne%20dla%20wnioskodawc%C3%B3w_PL1.pdf, [04.10.2010]. J. W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Warszawa 2011, s. 249-263.

Jeśli polskie województwo nie podejmie się w projekcie transgranicznym roli partnera wiodącego, to:

- wypełnia swoje zadania zgodnie z opracowanym we współpracy z beneficjentem wiodącym projektem oraz umową partnerską/porozumieniem partnerskim;
- przyjmuje odpowiedzialność w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w zakresie zadeklarowanych przez siebie wydatków⁴⁷⁰.

Dobrze zaplanowane i rzetelnie realizowane partnerstwo projektowe stwarza synergię efektywności, przyczyniając się do rozwoju regionalnego. Mogą zdarzyć się jednak przypadki, gdy zakładane partnerstwo przeobraża się w sytuację problemową, a niekiedy wręcz w spór województwa z partnerem zagranicznym, którego rozwiązanie może być najtrudniejsze w całym projekcie.

5.7

Rozwiązywanie sporów międzynarodowych

Analiza przepisów prawnych oraz literatury przynosi wątpliwość, czy województwa są przygotowane formalnie albo chociaż faktycznie do rozwiązywania sporów międzynarodowych wynikłych ewentualnie z ich międzynarodowej współpracy? Wydaje się, że przeważa nazbyt optymistyczne podejście do niej⁴⁷¹, choć w literaturze pojawiają się też stwierdzenia, że analiza potencjalnych skutków międzynarodowego sporu między państwem a jednym z jego regionów na gruncie teorii prawa międzynarodowego publicznego wydaje się zadaniem dość skomplikowanym⁴⁷². Każda współpraca, nawet bardzo udana, determinuje ryzyko konfliktu. Co więcej, im bardziej udana (np. finansowo) jest współpraca, tym większe staje się potencjalne ryzyko. Jan Boć i Stanisław Malarski dostrzegają w związku z aktywnością międzynarodową województw potencjalne pola sporów kompetencyjnych i konfliktów pomiędzy aspiracjami samorządów wojewódzkich, sferą konstytucyjnej i ustawowej samodzielności, sferą autonomii płynącej z osobowości prawnej (swoboda kontraktowa – wolność zawierania porozumień i umów, decydowanie o partnerach, treści i formie porozumień i umów) a dążeniami centrum państwowego zmierzającego do zapewnienia koordynacji działalności samorządów

⁴⁷⁰ Por.: J. W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, op. cit., s. 261.

⁴⁷¹ Podejście to podzielają, jak się wydaje, niektórzy przedstawiciele doktryny, pomijając choćby teoretyczne rozważania na temat ewentualnych sporów wynikłych z międzynarodowej aktywności województw. Por.: J. Jagoda, *Sądowa kontrola samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

⁴⁷² K. Tomaszewski, op. cit., s. 146.

wojewódzkich w transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej⁴⁷³.

Można przedyskutować tu dwa aspekty. Pierwszy dotyczy rozstrzygnięcia zdolności do czynności prawnych w zakresie rozwiązywania sporów międzynarodowych po stronie województw. Wydaje się *a priori*, że w tym przypadku odpowiedzialność „zawłaszcza” państwo (MSZ). Drugi z kolei dotyczy ogólnodostępnych procedur rozwiązywania sporów potencjalnie nadających się do obsługi międzynarodowej współpracy województw (arbitraż, negocjacje, mediacje, sądy krajów siedziby międzynarodowego zrzeszenia samorządowego).

Przyjmując, że porozumienia międzynarodowe województw, a także inne formy ich aktywności międzynarodowej nie podlegają prawu międzynarodowemu, a w związku z tym ewentualna ich odpowiedzialność zasadniczo nie będzie ustalana na podstawie prawa międzynarodowego⁴⁷⁴ – można zakładać, że ewentualne spory wynikłe z tej współpracy nie będą rozpatrywane metodami przewidzianymi w prawie międzynarodowym. Według C. Mika – jeżeli nawet inne państwo wystąpiłoby wobec polskiego województwa z roszczeniem o naruszenie czy odszkodowanie – adresatem takiego roszczenia i ewentualnie podmiotem odpowiedzialności może być Rzeczpospolita Polska. Podstawą będzie tu międzynarodowe prawo zwyczajowe (bez żadnej dodatkowej umowy międzynarodowej). Województwa stanowią ogniwo struktury władzy publicznej w Polsce. W efekcie, mimo że porozumienia województw nie są umowami międzynarodowymi, odpowiedzialność związana z ich wykonywaniem może zostać „umiędzynarodowiona”⁴⁷⁵. Joanna Lemańska podkreśla, że wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej aktualny stał się problem, związany z przyznaniem regionom (a zatem również województwom samorządowym) prawa skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W traktatach nie przewidziano dla regionów szczególnej procedury. W związku z tym mogą one zaskarżać jedynie te decyzje, których są adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio. Według J. Lemańskiej – zaskarżanie to odbywać się zatem będzie na takich samych zasadach, jak w przypadku osób fizycznych. Niedopuszczalne są skargi regionów w przypadkach, gdy ich władza prawodawcza zostałaby naruszona rozporządzeniem, dyrektywą lub decyzją unijną. Brak jest obecnie specyficznych mecha-

⁴⁷³ J. Boć, S. Malarski, op. cit., s. 100.

⁴⁷⁴ Odpowiedzialność taką można ponieść jedynie za czyn sprzeczny z prawem międzynarodowym, czyli stanowiący naruszenie zobowiązania wynikającego ze źródeł prawa międzynarodowego: skoro umowy o współpracy regionalnej nie są umowami międzynarodowymi, nie powodują zobowiązań międzynarodowych.

⁴⁷⁵ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 16.

nizmów prawnych, chroniących same regiony⁴⁷⁶. Krzysztof Tomaszewski wyraża pogląd, że zlikwidowanie tego mankamentu wydaje się jednak kwestią czasu⁴⁷⁷. Z kolei C. Mik twierdzi, że z dużą dozą prawdopodobieństwa gotów jest przyjąć, iż podobne reguły będą działały w przypadku, gdy władze regionalne i lokalne będą zainteresowane wydaniem aktu, a spotkają się z beczynnością instytucji Unii (art. 232). Przypomina jednak, że uprawnione do złożenia skargi byłyby tylko te władze regionalne lub lokalne, które nie mogą doczekać się aktu innego niż zalecenie lub opinia (a zatem aktu wiążącego), skierowanego do regionu (a zatem decyzja w rozumieniu materialnym), który w myśl obowiązującego prawa unijnego musi zostać wydany. Nie ma więc możliwości zaskarżenia aktu, którym region mógłby być dotknięty indywidualnie i bezpośrednio. Podobnie rzecz wygląda ze skargą odszkodowawczą przeciwko Unii Europejskiej z art. 268 w zw. z 340 TFUE. W ocenie C. Mika, jest możliwe wniesienie skargi przeciwko Unii przez władze regionalne lub lokalne w przypadku, gdy wykażą, że wyrządziła ona regionowi szkodę wskutek dostatecznie poważnego naruszenia prawa unijnego chroniącego uprawnienia regionów. Duży margines władzy legislacyjnej może jednak uwalniać UE od odpowiedzialności odszkodowawczej. W każdym ze wskazanych przypadków organem właściwym w pierwszej instancji będzie unijny Sąd⁴⁷⁸.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w kwestii rozwiązywania ewentualnych sporów, które mogą wynikać ze współpracy międzyregionalnej województw podkreśla, że co do zasady strony same w dowolnym momencie określają sposób i tryb ich rozwiązywania zgodnie ze swoją wolą, w tym np. poprzez wybór organu rozstrzygającego. Jeśli strony tego nie określą, zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe⁴⁷⁹ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)⁴⁸⁰, które określają sposób ustalania prawa właściwego dla zobowiązań umownych⁴⁸¹. Wzorcowe

⁴⁷⁶ J. Lemańska, op. cit., s. 183.

⁴⁷⁷ K. Tomaszewski, op. cit., s. 195. Por.: wyrok w sprawie *Antyle Niderlandzkie przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z 10 lutego 2000 r., T-32/98 i T-41/98 § 58, ECR 2000, II-201; wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawach: *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG i Volkswagen Sachsen GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z 15 grudnia 1999 r., T-132/96 i T-143/96, § 91, ECR 1999, II-3663.

⁴⁷⁸ Por.: C. Mik, *Status władz regionalnych ...*, s. 237.

⁴⁷⁹ Dz. U. z 2011 r., nr 80, poz. 432, ze zm.

⁴⁸⁰ Dz. Urz. UE L 177 z 04.07.2008 r., s. 6.

⁴⁸¹ Odpowiedź MSZ na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

porozumienie międzypaństwowe (załącznik do konwencji madryckiej) pozostawia podmiotom szczebla regionalnego lub lokalnego możliwość wyboru prawa, które znajdzie zastosowanie w odniesieniu do zawartej przez nie umowy. W tym wypadku wybór dotyczyć będzie publicznego prawa kontraktowego jednego ze współpracujących państw. Analogicznie jak to miało miejsce przy umowach prawa prywatnego, w przypadku nieskorzystania przez podmioty terytorialne z prawa wyboru wzór porozumienia międzypaństwowego przewiduje, że właściwe stanie się prawo państwa tej ze stron, która zgodnie z treścią umowy zająć się powinna realizacją największego świadczenia rzeczowego, albo też tej ze stron, na której ciąży największe zobowiązania finansowe. Adam Mikołajczyk dodaje, porozumienie międzypaństwowe zezwalać może – stosownie do potrzeb i możliwości – na pewne odstępstwa od niektórych postanowień wybranego prawa lub samo może takowe wprowadzać w sposób obligatoryjny⁴⁸². Podkreśla również, że na wypadek sporu sądem właściwym ma być sąd określony przez prawo wskazane, jako właściwe na potrzeby danej umowy. Omawiane tu umowy mogą także zawierać, odpowiednio do woli stron, klauzule arbitrażowe. Odnośne porozumienie międzypaństwowe zawiera także klauzulę zobowiązującą władze nadrzędne w stosunku umawiających się podmiotów lokalnych do podejmowania wszelkich leżących w ich mocy działań celem natychmiastowego wykonania postanowień sądowych, bez względu na to, w którym z państw znajduje się siedziba sądu, który je wydał⁴⁸³.

Tryb rozwiązywania sporów powstałych na tle międzynarodowej współpracy województw pozostaje ustawowo w gestii umawiających się stron. Cezary Mik podaje, że w praktyce strony niekiedy wyraźnie ustalają, że metodą właściwą rozwiązywania sporów będą konsultacje między stronami (na ogół niedopuszczalne są inne metody, chociaż formalnie nie są wykluczone). Nawet jednak w braku takich postanowień rokowania między stronami zawsze mogą być podejmowane, gdyż stanowią najbardziej naturalną, zwyczajową formę rozwiązywania wszelkich sporów. Natomiast w sytuacjach skrajnych – według C. Mika – może dojść do „umiędzynarodowienia sporu” województw, a zatem przeniesienia ich na poziom rządowy. Wówczas będą mogły mieć zastosowanie ogólne reguły pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych między państwami⁴⁸⁴. Objasniając „europejską przestrzeń prawną”, Renata Szafarz omawia europejskie regulacje dotyczące rozstrzygania sporów międzynarodowych, ale nie odnosi się do problematyki funkcjonowania regionów, ani do potencjalnych problemów na tle właściwych dla doku-

⁴⁸² A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej*, [w:] *Regiony...*, s. 306.

⁴⁸³ *Ibidem*, s. 296-297.

⁴⁸⁴ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 16-17.

mentów międzynarodowych⁴⁸⁵. Z kolei A. Mikołajczyk zwraca uwagę na wzorcowy zarys omawianego tu porozumienia lokalnego (załącznik do konwencji madryckiej), który dla sporów w ramach wspólnej struktury transgranicznej (grupa do spraw uzgodnień, wspólnota robocza, organy euroregionu) przewiduje dwie procedury na wypadek niewywiązywania się przez stronę z przyjętych w porozumieniu zobowiązań. Zgodnie z procedurą koncyliacyjną każdy członek grupy uzgodnień (lub strona porozumienia) może zwrócić się do grupy lub bezpośrednio do drugiej strony z zarzutem, że nie przestrzega ona postanowień porozumienia poprzez: nieprzeprowadzanie wymaganych konsultacji, podejmowanie działań niezgodnych z porozumieniem, niepodejmowanie działań niezbędnych do realizacji jego celów. W przypadku nieosiągnięcia konsensusu w drodze negocjacji dwustronnych każda ze stron, zwrócić się może do komisji koncyliacyjnej, powołanej celem sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przyjętych przez strony zobowiązań⁴⁸⁶. Z kolei w ramach procedury arbitrażowej przewiduje się utworzenie specjalnej instancji nadzorującej, złożonej w równej liczbie z rzeczoznawców delegowanych przez obie strony oraz uzgodnionego uprzednio rzeczoznawcy z głosem rozstrzygającym (superarbitra). Instancja nadzorująca, pod przewodnictwem superarbitra, wydaje i publikuje opinie potwierdzające fakt nieprzestrzegania wynikających z porozumienia zobowiązań bądź też zarzuty takie oddala⁴⁸⁷. Adam Mikołajczyk podkreśla, że zarówno werdykty komisji koncyliacyjnej, jak i opinie będące rezultatem postępowania arbitrażowego mają charakter niewiążący (a przede wszystkim – nieegzekwowlany za pomocą sankcji prawnych) i pozostają bez mocy prawnej dla stron⁴⁸⁸. W przypadku konfliktów występujących pomiędzy współpracującymi regionami różnych państw, głównie w sprawach zawartych porozumień o współpracy regionalnej, zastosowanie mają regulacje prawne Konwencji o koncyliacji i arbitrażu w ramach KBWE z 1992 roku. Konwencja wskazuje sieć instytucji wspomagających rozwiązywanie sporów, czyli Trybunał Arbitrażowy, Sąd Koncyliacyjny i Arbitrażowy oraz przede wszystkim komisje pojednawcze powoływane w przypadku każdego konfliktu. W praktyce jednostki lokalne współpracujące na podstawie prywatnoprawne umowy o partnerstwie rozwiązują sporne sytuacje, korzystając z posta-

⁴⁸⁵ R. Szafarz, *Rozwój prawa międzynarodowego Europy z problematyki „europejskiej przestrzeni prawnej”*, Warszawa 1994, s. 160-188.

⁴⁸⁶ A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej...* op. cit., s. 291.

⁴⁸⁷ Ibidem.

⁴⁸⁸ Ibidem, s. 294-296. Por.: E. Kowalczyk, *Mediacja i arbitraż jako przykład interwencji strony trzeciej w negocjacjach gospodarczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 2, s. 186 i 188.

nowień zawartych w prawie prywatnym międzynarodowym⁴⁸⁹. Cezary Mik podkreśla, że o ile same porozumienia międzyregionalne tego nie ustalają, kwestie odpowiedzialności, jak i spory mogą być zawsze rozwiązywane w drodze „rokowań” między stronami sporu. Jeśli to nie zakończy się powodzeniem, mogą być przenieszone na poziom międzynarodowy i niejako przekształcać się w odpowiedzialność międzynarodową państwa i spory międzypaństwowe ze względu na to, że województwa stanowią element państwa⁴⁹⁰.

Rozpatrywanie kwestii spornych i ewentualnych problemów (na ogół w drodze dyskusji) pojawiających się we współpracy międzynarodowej województw z partnerami zagranicznymi – sąsiadami Polski jest domeną specjalnych komisji i rad do spraw współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, przewodniczącymi są często przedstawiciele samorządów województw. Ponadto reprezentanci urzędów marszałkowskich są włączani, jako stali członkowie, do prac wymienionych grup. Na dorocznych posiedzeniach rad i komisji przewodniczący grup roboczych przedstawiają sprawozdania z działalności oraz plany współpracy⁴⁹¹.

Po polskiej stronie komisje i rady są jednocześnie łącznikiem między władzami samorządowymi oraz podmiotami zainteresowanymi współpracą transgraniczną i międzyregionalną a administracją rządową⁴⁹². Aktualnie zostało ukonstytuowane 13 komisji i rad w ramach których funkcjonują podkomisje (komitety, grupy robocze, zespoły robocze), zajmujące się rozwiązywaniem konkretnych przypadków, m.in. kwestiami przejść granicznych i infrastruktury, współpracy międzyregionalnej, ochrony środowiska i przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom, a także współpracy gospodarczej, kulturalnej i naukowej na pograniczu. Posiedzenia komisji i rad międzyrządowych, jak już wskazano poprzedzają konsultacje i spotkania współprzewodniczących, a także spotkania polskich części, które mają na celu wypracowanie jednolitego stanowiska w negocjacjach z partnerami.

Na posiedzeniach rad i komisji międzyrządowych województwa identyfikują problemy występujące we współpracy międzynarodowej i w przypadku, gdy ich rozwiązanie pozostaje w gestii Rządu (aktualizacja lub podpisanie nowych umów

⁴⁸⁹ *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod. red. B. Dolnickiego, Katowice 2012, s. 169.

⁴⁹⁰ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 17.

⁴⁹¹ Protokoły wraz z dokumentami, stanowiącymi podstawę prawną działalności rad i komisji, znajdują się na stronie internetowej MSW (www.msw.gov.pl) w zakładce: Współpraca Międzynarodowa – Współpraca Transgraniczna.

⁴⁹² Rozważania na ten temat zawarto w rozdziale trzecim, s. 90-91. Odpowiedź MSW na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z 22 lutego 2013 roku w sprawie udziału Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przy nawiązywaniu i realizacji współpracy międzynarodowej województw, sygn. SPS-023-14605/13, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

i porozumień międzyrządowych) postulaty takie zapisywane są w dokumentach końcowych z posiedzeń. Następnie monitorowany jest postęp prac we właściwych resortach nad konkretnymi projektami umów dwustronnych. W sytuacji pojawiających się w relacjach międzynarodowych polskich województw problemów lub kwestii do omówienia, sekretariat rad i komisji (MSW) organizuje rządowo-samorządowe spotkania uzgodnieniowe⁴⁹³.

Zastanawia, że z kolei Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dysponuje informacjami o zaistniałych sporach, w związku z prowadzoną przez województwa współpracą międzyregionalną, ani nie uczestniczy w procesie ich rozwiązywania. W związku z faktem, że współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego nie podlega prawu międzynarodowemu publicznemu oraz, w opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jest dostatecznie uregulowana przepisami prawa wewnętrznego, a w przypadku konieczności wyboru prawa właściwego dla rozwiązania ewentualnych sporów stosuje się przepisy prawa prywatnego międzynarodowego – Ministerstwo Spraw Zagranicznych na tym etapie nie widzi potrzeby tworzenia dodatkowych rozwiązań prawnych w tym zakresie⁴⁹⁴. To ciekawy pogląd, zwłaszcza w obliczu nieustannych zmian, z których część jest widoczna. Przykładowo, w związku z pojawianiem się europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w przypadkach sporów, których stroną jest EUWT, aktualnie zastosowanie znajdują regulacje prawa unijnego w zakresie jurysdykcji, a w sytuacjach nieprzewidzianych takim prawodawstwem unijnym – sądami właściwymi do rozwiązywania sporów są sądy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT⁴⁹⁵. Tu warto przypomnieć zasadę traktowania krajowego, zgodnie z którą władze państwa traktować powinny związki i stowarzyszenia transgraniczne w sposób analogiczny (z uwzględnieniem jedynie niezbędnych modyfikacji) jak własne – jednolicie krajowe formy i struktury współpracy ponadgminnej (związki komunalne czy międzygminne, stowarzyszenia gmin). Adam Mikołajczyk zwraca uwagę, że stowarzyszenie lub związek – z tytułu zadań publicznych, których wykonywanie przejął od swoich członków – odpowiada także wobec użytkowników

⁴⁹³ Ibidem.

⁴⁹⁴ Odpowiedź MSW na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

⁴⁹⁵ *Rozwój form współpracy samorządów ...*, s. 179. Patrz też: *Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, Strasburg, 9 listopada 1995 r., „European Treaty Series” nr 159, *Wybór Konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999. Jego art. 7 stanowi: „Ewentualne kwestie sporne, jakie mogą wyniknąć z funkcjonowania organu współpracy transgranicznej, będą rozpatrywane przez właściwe organy sądowe, zgodnie z prawem wewnętrznym lub zgodnie z umową międzynarodową”. Por.: J. Szymański, op. cit., s. 128.

i osób trzecich⁴⁹⁶. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych form współpracy, procedury rozstrzygania sporów powstałych na tle lokalnego lub regionalnego porozumienia o utworzeniu wspólnych organów transgranicznych przewidywać mogą różne rodzaje postępowań polubownych, łącznie z wyznaczeniem właściwych instytucji arbitrażowych⁴⁹⁷. Adam Mikołajczyk dodaje, że właściwe porozumienie międzypaństwowe zobowiązywać powinno ponadto państwa-strony do respektowania i zapewnienia egzekucji na swoim terytorium odnośnych orzeczeń i decyzji⁴⁹⁸. Teoretycznie reguł jest wiele, a ich treść klarowna, ale rzeczywisty stan rzeczy może ukazać tylko praktyka.

⁴⁹⁶ A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej...* op. cit., s. 308.

⁴⁹⁷ Ibidem, s. 309.

⁴⁹⁸ Ibidem.

6

Praktyka międzynarodowej współpracy województw

Polskie województwa, dysponując różnymi rozwiązaniami modelowymi, podstawami prawnymi, otoczeniem instytucjonalnym, a także mając określony przedmiot i metodologię powszechnie realizują współpracę międzynarodową. Zasięg, zakres, charakter i jej efekty są jednak zróżnicowane.

Interesująco przedstawia się podejście województw do tytułowej problematyki, zarówno w kwestii świadomości prawnej, jak i zabezpieczenia kadrowego czy organizacyjnego. Ciekawie przedstawia się wizja międzynarodowej współpracy województw z perspektywy administracji rządowej (centralnej i terenowej) oraz partnerów zagranicznych i jej międzynarodowych organizatorów. Przeprowadzone badania pozwoliły zgromadzić obszerny zasób wiedzy praktycznej.

W badaniu empirycznym zaplanowano poznanie opinii na temat zdolności polskich województw do samodzielnego wykonywania czynności, ze skutkiem prawnym na poziomie międzynarodowym, poprzez wieloaspektowy sondaż, w którym znajduje się ankieta główna i jej treści uzupełniające oraz ankiety powiązane. Próbkę badawczą określono mianem celowej (eksperckiej) i chociaż kryteria doboru do niej nie są łatwe, przy wyborze respondentów pod uwagę wzięto:

- kompetencje ustawowe;
- relacje partnerskie;
- pośrednictwo i nadzór.

Jednostką analizy uczyniono polskie województwo, a do badania zaproszono urzędy marszałkowskie i ich przedstawicielstwa zagraniczne, urzędy wojewódzkie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz zrzeszenia regionów (euroregiony i inne sieci regionów europejskich) i wybrane regiony europejskie. W badaniu wykorzystano narzędzie badawcze w postaci sprofilowanego kwestionariusza ankiety ze wsparciem interpelacji poselskiej. Pytania dotyczyły trzech obszarów badawczych:

- aktywności polskich województw w stosunkach międzynarodowych;
- instrumentarium stosunków międzynarodowych polskich województw;
- statusu prawnomiędzynarodowego polskich województw.

Część pytań była zamknięta, a część otwarta. Respondentom stworzono możliwość wyjaśnienia (skomentowania) poruszanej problematyki.

Najbardziej szczegółowy kwestionariusz ankiety⁴⁹⁹ przewidziano dla urzędów marszałkowskich. Pytania zostały skierowane do osób (komórek) odpowiedzialnych za współpracę zagraniczną. Zastosowano tu wieloaspektowy system sondażu, a ankietę główną i merytoryczną uzupełniono informacjami z zakresu kompetencji kadr, prezentacji w Internecie oraz wybranych obszarów tematycznych, którymi były rozwój regionalny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia (w tym patologie społeczne), turystyka i sport. Ankiety pozostałych uczestników opracowano pod kątem najważniejszych, z punktu widzenia badania, wskaźników dotyczących:

- aktualnego statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych;
- obecnego stanu stosunków międzynarodowych polskich województw i ich zagranicznych odpowiedników.

Badanie sondażowe zaprojektowano w ten sposób, aby każdy uczestnik wprowadził do niego indywidualne podejście, a całościowe ujęcie tematyki było spójne⁵⁰⁰.

6.1 Urzędy marszałkowskie

Aktywność podmiotów na arenie międzynarodowej potwierdzają na ogół zawarte umowy, porozumienia bądź inne udokumentowane formy współpracy. Polskie województwa, reprezentowane przez marszałków województw, w zdecydowanej większości mogą podejmować takie zobowiązania. Najczęściej są to listy, oświadczenia intencyjne oraz porozumienia i umowy o współpracy dwustronnej i wielostronnej. Rzadziej zdarzają się umowy cywilnoprawne z zagranicznymi osobami fizycznymi i prawnymi takie, jak umowa najmu nieruchomości (pojedyncze wskazania). W najbliższym czasie tylko jedno z województw planuje podpisanie nowego porozumienia o współpracy międzynarodowej. Działania zaś obejmują m.in.: kwestie europejskie, politykę przestrzenną i aglomeracyjną, infrastrukturę

⁴⁹⁹ Najdłuższy, a zarazem najbardziej szczegółowy sondaż został przeprowadzony w administracji samorządowej, z uwagi na kompetencje określone ustawą o samorządzie województwa.

⁵⁰⁰ Wyniki uzyskane w badaniu będą w niniejszym rozdziale omawiane opisowo, do poziomu wartości ułamkowych. Natomiast szczegółowe informacje w tym zakresie czytelnik odnajdzie w załączonym suplemencie elektronicznym (skany wypełnionych kwestionariuszy ankiet), co pozwoli mu także na samodzielną ocenę wyników i wyciągnięcie własnych wniosków na temat praktyki międzynarodowej współpracy polskich województw.

i transport, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, innowacje, politykę rynku pracy i kształcenie zawodowe. Spośród wszystkich polskich województw jedynie jeden samorząd nie zadeklarował umów, porozumień bądź innych udokumentowanych form swojej współpracy międzynarodowej. Wśród ogólnej liczby województw z pozytywnym wskazaniem znajdują się dwa, których umowy/porozumienia podpisane w przeszłości już nie obowiązują. Respondenci, z wyjątkiem jednego samorządu dążącego do zawarcia nowej umowy bądź porozumienia, nie sprecyzowali swoich planów na przyszłość.

W dalszej części badania został sprawdzony wskaźnik rzeczywistego wypełnienia treści umów, porozumień i innych udokumentowanych form współpracy międzynarodowej. Oto przykładowe odpowiedzi respondentów:

- „Zdecydowana większość umów jest realizowana w wybranych obszarach”.
- „Wszystkie partnerstwa zawarte przez województwo są realizowane poprzez projekty współpracy”.
- „Stan realizacji umów stale się zmienia. Zauważono, iż na początku istnienia samorządu terytorialnego umowy formalne miały większe znaczenie niż ma to miejsce w chwili obecnej. Teraz częściej są realizowane poszczególne inicjatywy, projekty bez formalnej podstawy w postaci umowy”.

Pomimo istniejących przeszkód znikome zainteresowanie ze strony partnera bądź jego brak oraz pasywność konkretnych osób, polskie województwa dążą do wykonania swoich zobowiązań wobec partnerów zagranicznych. Aktualnie realizowane są umowy, różne porozumienia i inne formy współpracy z szeroką grupą partnerów zagranicznych (tabela 1).

Tabela 1.
Aktualni partnerzy zagraniczni polskich województw

<i>Województwo</i>	<i>Partner zagraniczny</i>
Lubelskie	Prowincja Gelderland (Holandia), Flandria Zachodnia (Belgia), Kraj Związkowy Styrii (Austria), Komitat Hajdu-Bihar (Węgry), Region Lotaryngii (Francja), Region Veneto (Włochy), Obwód Brzeski (Białoruś), Obwody Lwowski, Rówieński, Odeski, Ługański i Wołyński (Ukraina).
Łódzkie	Orebro (Szwecja), Styria (Austria), Witebsk (Białoruś), Czerniowce (Ukraina), Csongrad (Węgry), Południowe Morawy (Czechy), Winnicia (Ukraina), Nord (Francja), Odessa (Ukraina), Wołyń (Ukraina), Leningrad (Rosja).
Małopolskie	Województwo Kluż (Rumunia), obwód lwowski (Ukraina), Samorządowy Kraj Preszowski (Słowacja), Samorządowy Kraj Żyliński (Słowacja), Kraj Związkowy Turyngii (Niemcy), Hrabstwo Fionii (Dania), Hrabstwo Kopenhagi (Dania), Region Toskanii (Włochy), Region Rhône-Alpes (Francja), Region Centrum (Francja), Autonomiczny Region Madrytu (Hiszpania), Związek Regionalny Województwa Uppsalskiego (Szwecja), Stan Andhra Pradesh (Republika Indii), Prowincja Jiangsu (Chiny), Stan Illinois (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej), Flandria (Belgia), Walonia (Belgia), Wspólnota Francuska Belgii, Bawaria (Niemcy).
Mazowieckie	Komitat Peszt (Węgry), Brandenburgia (Niemcy), Saksonia – Anhalt (Niemcy), Bruksela (Belgia), Region Ile-De-France (Francja), Region Sztokholmski (Szwecja), Samorządowe Województwo Bratysławskie (Słowacja), Województwo Środkowo-czeskie (Czechy), Region Uusimaa (Finlandia), Obwód Moskiewski (Rosja), Obwód Lwowski, Kijowski, Odeski (Ukraina), Obwód Akmoliński (Kazachstan).
Podkarpackie	Kraj Saary (RFN), Kraj Preszowski (Słowacja), Kraj Koszycki (Słowacja), Obwód Odeski, Lwowski, Tarnopolski (Ukraina), Kraj Zliński (Republika Czeska).
Podlaskie	Saone-et-Loire (Francja), Prowincja Bolzano (Republika Włoska), Obwód Grodzieński.
Pomorskie	współpraca w ramach Małego Trójkąta Weimarskiego, Środkowa Frankonia (Niemcy), Meklemburgia Pomorze Przednie (Niemcy), planowane są działania nad aktywizacją współpracy z Obwodem Kaliningradzkim (Rosja), Obwodem Odeskim (Ukraina), Limousin (Francja), Turku (Finlandia).
Śląskie	Walonia (Belgia).
Świętokrzyskie	Obwód Winnicki (Ukraina), Województwo Komarom-Esztergom (Węgry), Region Centralnej Finlandii (Finlandia).
Warmińsko-mazurskie	Prowincja Heilongjiang (Chiny), Regionalna Gmina Bornholm (Dania), Departament Côtes d'Armor (Francja), Okręg Taurogi (Litwa), Obwód Kaliningradzki (Rosja), Województwo Bańsko-Bystrzyckie (Słowacja), Województwo Halland (Szwecja), Obwód Rówieński (Ukraina), Autonomiczny Region Valle d'Aosta (Włochy), Prowincja Perugia (Włochy), Żupania Splicko-Dalmatyńska (Chorwacja)

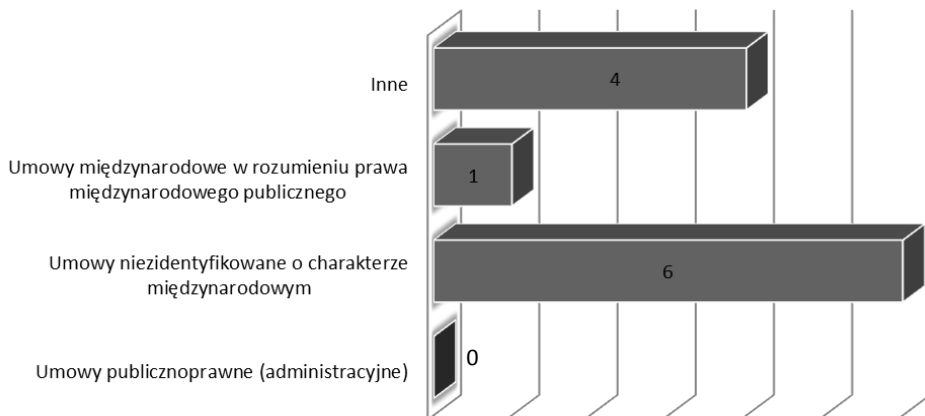
Wielkopolskie	Hrabstwo Västernorrland (Szwecja), Kraj Związkowy Dolna Saksonia (Niemcy), Kraj Związkowy Brandenburgia (Niemcy), Kraj Związkowy Hesja (Niemcy), Obwód Charkowski (Ukraina), Obwód Południowo-Kazachstański (Republika Kazachstanu), Prowincja Chungcheongnam-do (Republika Korei Południowej), Prowincja Północna Brabancja (Holandia), Region Bretania (Francja), Region Emilia-Romagna (Włochy), Stan Paraná (Brazylia).
Zachodnio-pomorskie	Meklemburgia Pomorze Przednie (Niemcy), Brandenburgia (Niemcy), Berlin (Niemcy), Loara Atlantycka (Francja), Gironde (Francja), Guandong (Chiny), Niemczyn (Litwa).
Dolnośląskie	(·)
Kujawsko-pomorskie	(·)
Lubuskie	(·)
Opolskie	(·)

(·) – brak danych.

Źródło: opracowanie własne.

Badane jednostki samorządowe różnie traktują zawierane umowy, porozumienia i inne formy udokumentowanej współpracy międzynarodowej. W ich ocenie te dokumenty nie są na pewno umowami publicznoprawnymi (administracyjnymi). Mogą być za to umowami niezdefiniowanymi, ale o cechach międzynarodowych (2/5 odpowiedzi) albo umowami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego (jedno wskazanie). Pozostałe województwa nie mają zdania na ten temat lub wskazują na umowy o współpracy regionalnej (rysunek 1).

Rysunek 1.
Umowy, porozumienia i inne formy udokumentowanej współpracy międzynarodowej
polskich województw [w liczbach bezwzględnych]



N=16

Źródło: opracowanie własne.

Stosowny tryb zawierania porozumień międzynarodowych stosuje zdecydowana większość urzędów marszałkowskich. Ankietowani czynią to opierając się na procedurach wewnętrznych, wynikających z obowiązujących dokumentów, do których zaliczają się:

- podpisane przez Rzeczpospolitą Polską traktaty i konwencje międzynarodowe oraz dwustronne umowy międzyrządowe z poszczególnymi krajami;
- priorytetowe kierunki polityki zagranicznej państwa;
- wewnętrzne prawodawstwo Polski związane z polityką zagraniczną państwa;
- ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. z 2001 r., nr 142 poz. 1590, ze zm.);
- ustawę z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 ze zm.);
- uchwały sejmików województw określające priorytety współpracy zagranicznej;
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących

pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju⁵⁰¹.

Etapy zawierania umów, porozumień oraz pozostałych form współpracy międzynarodowej są podobne dla wszystkich województw i obejmują uzgodnienie z partnerem zagranicznym treści projektu umowy, przedłożenie uzgodnionego z partnerem zagranicznym projektu umowy pod obrady zarządu województwa (akceptacja dla projektu uchwały z załączonym projektem umowy/porozumienia), przyjęcie przez sejmik uchwały z załączonym projektem umowy/porozumienia (wykonanie uchwały powierza się zarządowi województwa), przekazanie projektu porozumienia ministrowi spraw zagranicznych, uzgadnianie z partnerskim regionem zagranicznym ewentualnych modyfikacji proponowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) oraz organ uzgadniający w państwie regionu partnerskiego, akceptacja MSZ, uchwała sejmiku przyjmująca zatwierdzoną (-e) przez MSZ umowę/porozumienie i upoważniająca marszałka do podpisania umowy/porozumienia, przekazanie podpisanej (-go) umowy/porozumienia ministrowi spraw zagranicznych i ministrowi spraw wewnętrznych.

Tryb zawierania umów międzynarodowych reguluje najczęściej statut województwa oraz regulamin obrad sejmiku. Procedury wewnętrznej w tym zakresie nie posiadają województwa małopolskie, podkarpackie oraz zachodniopomorskie.

Tylko nieco ponad połowa badanych samorządów posiada wewnętrzne procedury, które regulują przystąpienie do międzynarodowych zrzeszeń regionów, województw lub ich odpowiedników. Niektóre województwa stosują sprawdzone wzorce, jak w przypadku zawierania umów partnerskich (jedno wskazanie), pozostała liczba ankietowanych używa ich zmodyfikowanej wersji. Różnica obejmuje przekazanie uchwały sejmiku, statutu zrzeszenia, listy jego członków (wraz z tłumaczeniem), priorytetów współpracy zagranicznej oraz opinii, dotyczącej celowości wstąpienia do danego zrzeszenia ministrowi właściwemu do spraw współpracy z zagranicą za pośrednictwem wojewody.

Procedury wewnętrznej w tym zakresie nie posiadają województwa dolnośląskie, małopolskie, lubuskie oraz podkarpackie.

W opinii respondentów, statusu przedstawicielstw zagranicznych województw nie da się jednoznacznie przyporządkować do zastosowanej w pytaniu kafeterii. Tylko trzy z szesnastu badanych jednostek określiły charakter statusu, jako nietypowy, jedna wskazała na neutralność dla statusu prawnego w stosunkach między-

⁵⁰¹ Obecnie zastąpione rozporządzeniem MPiPS z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, Dz. U. poz. 167.

narodowych. Pozostałe jednostki samorządowe wybrały kategorię „inne”, opisując jednocześnie ramy działalności ich przedstawicielstwa. Zwyczajowo, zadania reprezentacyjne należą do komórek wyznaczonych w obrębie struktury urzędu, czyli do departamentów współpracy z zagranicą. Mogą też stanowić oddzielną jednostkę budżetową podlegającą samorządowi województwa.

Tabela 2.
Status przedstawicielstwa zagranicznego województwa
w ocenie administracji samorządowej

<i>Województwo</i>	<i>Ocena statusu przedstawicielstwa zagranicznego polskiego województwa</i>	<i>Ramy działalności przedstawicielstwa</i>
Dolnośląskie	Inne	Biuro regionalne
Kujawsko-pomorskie	Charakter nietypowy (nietypowe, swoiste atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskiego województwa)	(·)
Lubelskie	Charakter nietypowy (nietypowe, swoiste atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskiego województwa)	(·)
Lubuskie	Inne	(·)
Łódzkie	(·)	(·)
Małopolskie	Inne	Biuro regionalne
Mazowieckie	(·)	(·)
Opolskie	(·)	(·)
Podkarpackie	Inne	(·)
Podlaskie	Obojętny / neutralny dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskiego województwa	(·)
Pomorskie	Inne	Biuro regionalne
Śląskie	Inne	Biuro regionalne
Świętokrzyskie	Inne	Biuro regionalne
Warmińsko-mazurskie	Inne	Biuro regionalne
Wielkopolskie	Inne	Biuro regionalne
Zachodniopomorskie	Charakter nietypowy (nietypowe, swoiste atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskiego województwa)	(·)

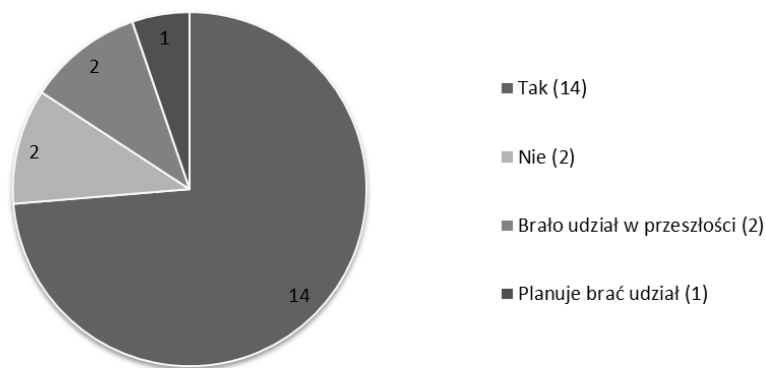
N=16

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawicielstwa zagraniczne województw najczęściej realizują funkcjonalne zadania zewnętrzne (2/3), niekiedy zaś zadania przyjmują postać osobliwego atrybutu podmiotowości prawnomiędzynarodowej (1 wskazanie).

Pytanie o udział przedstawicieli województw samorządowych w pracach organów organizacji międzynarodowych stanowi drugi pod względem szczegółowości miernik aktywności polskich województw. Pozytywne wskazania zanotowano w prawie wszystkich województwach. Dwie z udzielonych odpowiedzi negatywnych opatrzone uwagami, akcentując członkostwo w prezydium organu. Polem wspólnym dla wszystkich odpowiedzi pozytywnych jest jedna organizacja – Komitet Regionów. Przedstawiciele województw uczestniczą w wielu komisjach tematycznych (edukacja, młodzież, badania naukowe, innowacje, kultura oraz polityka spójności).

Rysunek 2.
Udział przedstawicieli polskich województw w pracach organów organizacji międzynarodowych [w liczbach bezwzględnych]



N=16 (możliwość wielokrotnych wskazań)

Źródło: opracowanie własne.

Jednostki samorządowe przedstawiły pełną listę zrzeczeń o charakterze międzynarodowym, w których biorą/bądź brały czynny udział oraz wykaz organizacji, do których aspirują. Wyniki przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3.
Przynależność województw do międzynarodowych zrzeszeń, regionów, województw i ich odpowiedników

Województwo	Członkostwo w organizacji / inicjatywy wielostronne	Zawieszenie lub wystąpienie z organizacji / powody zawieszenia lub wystąpienia	Planowana aktywność
Dolnośląskie	<p>ARGE – Europejskie Stowarzyszenie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Odnowy Wsi</p> <p>AER – Zgromadzenie Regionów Europy (ponowne przystąpienie)</p> <p>Porozumienie międzyregionalne z dn. 6.06.2004 r. na rzecz utworzenia Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego</p> <p>„W obliczu zmian demograficznych jako wyzwania dla regionów” – Wspólna Deklaracja Regionów Europejskich z 30.10.2006 r.</p> <p>„Międzynarodowa współpraca w zakresie polityki młodzieżowej” – porozumienie z 26.03.2007 r.</p>	AER – Zgromadzenie Regionów Europy (zmiana priorytetów we współpracy z zagranicą)	ESN – Europejska Sieć Społeczna
Kujawsko-pomorskie	(·)	AER – Zgromadzenie Regionów Europy (niekorzystny bilans korzyści i strat)	(·)
Lubelskie	(·)	(·)	Związek Transgraniczny „Euroregion Bug”
Lubuskie	<p>ERRIN – Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji</p> <p>Polsko-Niemiecka Komisja do spraw Współpracy Międzyregionalnej i Przygranicznej</p> <p>CLRAE – Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (Izba Regionów)</p>	Komitet Regionów (nie wskazano przyczyny wystąpienia)	(·)

Województwo	Członkostwo w organizacji / inicjatywy wielostronne	Zawieszenie lub wystąpienie z organizacji / powody zawieszenia lub wystąpienia	Planowana aktywność
Łódzkie	ERRIN – Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji Komitet Regionów	(.)	(.)
Małopolskie	ERIS@ – Europejskie Regionalne Stowarzyszenie na rzecz Społeczeństwa Informacyjnego FREREF – Fundacja Regionów Europejskich na rzecz Badań nad Edukacją i Kształceniem Zawodowym	AER – Zgromadzenie Regionów Europy (wysokie koszty członkostwa)	ERRIN – Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji ENRICH – Europejska Sieć Regionalna Poprawiająca Zdrowie Obywateli AREPO – Stowarzyszenie Produktów Regionalnych Regionów Europejskich
Mazowieckie	ARC – Stowarzyszenie Regionów Lotniskowych NEREUS – Europejska Sieć Regionów Wykorzystujących Technologie Kosmiczne ECRN – Europejska Sieć Regionów Chemicznych PURPLE – Platforma Podmiejskich Regionów Europejskich Europejska Sieć Regionalnego Dziedzictwa Kulinarnego	AER – Zgromadzenie Regionów Europy (brak wymiernych korzyści oraz wysokie koszty członkostwa)	ESN – Europejska Sieć Społeczna
Opolskie	ARGE – Europejskie Stowarzyszenie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Odnowy Wsi	(.)	(.)

Województwo	Czynkostwo w organizacji / inicjatywy wielostronne	Zawieszenie lub wystąpienie z organizacji / powody zawieszenia lub wystąpienia	Planowana aktywność
Podlaskie	CPMR – Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy EUREGHA – Władze Regionalne i Lokalne do spraw Zdrowia Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”	(·)	(·)
Pomorskie	BSSC – Współpraca Subregionalna Państwa Bałtyckiego Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bałtyk	(·)	(·)
Śląskie	AER – Zgromadzenie Regionów Europy ERIH – Europejski Szlak Dziedzictwa Przemysłowego	Stowarzyszenie Francja – Polska dla Europy (nie wskazano przyczyny wystąpienia)	(·)
Świętokrzyskie	Europejska Sieć Regionalnego Dziedzictwa Kulinarnego	(·)	ERIS@ – Europejskie Regionalne Stowarzyszenie na rzecz Społeczeństwa Informacyjnego
Warmińsko-mazurskie	ENCORE – Konferencja Regionów Europy do spraw Środowiska Euroregion Bałtyk	(·)	(·)

Województwo	Członkostwo w organizacji / inicjatywy wielostronne	Zawieszenie lub wystąpienie z organizacji / powody zawieszenia lub wystąpienia	Planowana aktywność
Wielkopolskie	<p>AER – Zgromadzenie Regionów Europy</p> <p>Partnerstwo Odry</p> <p>Europejska Sieć Regionalnego Dziedzictwa Kulinarnego</p> <p>Sieć Współpracy Regionów „ERY NETWORK”</p> <p>Innovation Alliance</p> <p>Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich</p> <p>Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości</p> <p>Sieć Regionów UE2020</p> <p>Europejska Sieć Instrumentów Finansowych</p>	<p>(·)</p> <p>(·)</p>	<p>(·)</p>
Zachodniopomorskie	<p>Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej</p> <p>CETC – Międzynarodowe Porozumienie na rzecz utworzenia Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego</p> <p>BSSC – Konferencja Współpracy Subregionalnej Państw Regionu Morza Bałtyckiego</p> <p>BDF – Forum Rozwoju Bałtyku</p> <p>Forum Regionów Państw Grupy Wyszehradzkiej</p> <p>Komitet Regionów</p> <p>CLRAE – Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy</p> <p>CEI – Inicjatywa Środkowoeuropejska</p>	<p>AER – Zgromadzenie Regionów Europy (wysokie koszty członkostwa, braki kadrowe, bariera językowa pracowników, brak zasobów kadrowych do sporządzenia specjalistycznych analiz)</p> <p>ERIS@ (wysokie koszty członkostwa, braki kadrowe, bariera językowa pracowników, brak zasobów kadrowych do sporządzenia specjalistycznych analiz)</p>	<p>(·)</p>

Źródło: opracowanie własne.

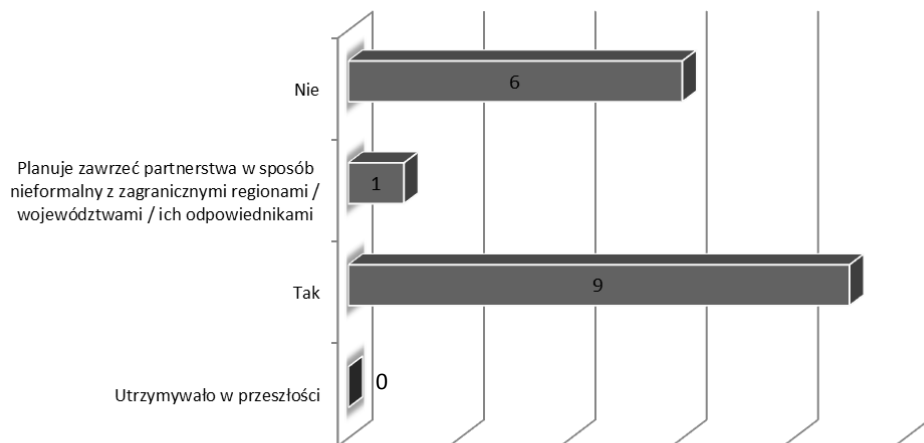
Większość polskich województw (14) należy do międzynarodowych zrzeszeń samorządowych, a jedynie dwa (kujawsko-pomorskie i podkarpackie) nie realizują tego rodzaju współpracy międzynarodowej. Pierwsze z nich wycofało się świadomie z członkostwa w jednym z międzynarodowych zrzeszeń samorządowych, drugie zaś planuje racjonalną konwalidację niekorzystnego stanu rzeczy (przystąpienie do Euroregionu „Bug”). Liderami są województwa: wielkopolskie (członkostwo w 9 zrzeszeniach), zachodniopomorskie (7) i mazowieckie (5). Pięć województw (dolnośląskie, małopolskie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie) deklaruje uczestnictwo w dwóch zrzeszeniach, a trzy (lubuskie, opolskie i świętokrzyskie) wskazują na swój udział w jednym zrzeszeniu. Ewenementem jest województwo podlaskie, ale nie ze względu na skalę przynależności (3 zrzeszenia), lecz jej charakter (jest każdorazowo jedynym polskim regionem członkowskim). Jest członkiem CPMR (jednego z większych zrzeszeń w Europie), EUREGHA (jest jego współzałożycielem) i Euroregionu „Niemen” (położenie transgraniczne). Ta ostatnia przynależność (zrzeszenie w formie euroregionu) nie jest powszechnie praktykowana przez województwa (trzy deklaracje: podlaskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie i jedno planowane członkowsko – podkarpackie i małopolskie najwyraźniej nie zidentyfikowały tu euroregionu jako „międzynarodowego zrzeszenia ze swoim udziałem”, gdyż odpowiadając na dalsze pytania ankiety – wskazują na swój udział w euroregionach). Polskie województwa rezygnują z członkostwa w jednym z najbardziej prestiżowy zrzeszeń AER, (należą do niego tylko województwa: dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, zachodniopomorskie) głównie z powodów finansowych. Zwraca też uwagę mylna identyfikacja, jako międzynarodowego zrzeszenia, organów organizacji międzynarodowych (Komitetu Regionów: lubuskie, łódzkie, zachodniopomorskie; Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych: lubuskie, zachodniopomorskie), instytucji współpracy przygranicznej (lubuskie), a nawet porozumień międzynarodowych (dolnośląskie). Trudno jest dostrzec działania sieciowe polskich województw realizowane wspólnie w zakresie przynależności do międzynarodowych zrzeszeń samorządowych.

Nieformalne partnerstwa, w których stroną współpracy są zagraniczne regiony, województwa bądź inne ich odpowiedniki znajdują potwierdzenie u nieco ponad połowy polskich województw, a 2/5 badanych samorządów nie utrzymuje ich w ogóle (rysunek 3). Jedynie jedno województwo jest zainteresowane zawarciem takiego partnerstwa. W odpowiedzi na pytanie zostały zgłoszone dodatkowe uwagi. Spostrzeżenia dotyczą oficjalnego trybu działań regionów w kontekście zawiązywania nowych inicjatyw dwustronnych lub wielostronnych. Jest to, jak podkreślono, zalecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, według którego wszelka aktywność

podejmowana przez regiony powinna być skonsultowana z partnerem zagranicznym oraz resortowym (tutaj: MSZ).

Rysunek 3.

Liczba partnerstw zawartych w sposób nieformalny z zagranicznymi regionami, województwami i ich odpowiednikami [w liczbach bezwzględnych]



N=16

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4.

Przynależność do partnerstw funkcjonujących w obrębie euroregionów

Nazwa euroregionu	Województwo
Związek Transgraniczny „Euroregion Bug” Stowarzyszenie Samorządów „Euroregionu Bug”	lubelskie
Euroregion Sprewa – Nysa – Bóbr Euroregion Pro Europa Viadrina	lubuskie
Euroregion Tatry	małopolskie
Euroregion Niemen	podlaskie
Euroregion Bałtyk	pomorskie, warmińsko-mazurskie

N=16

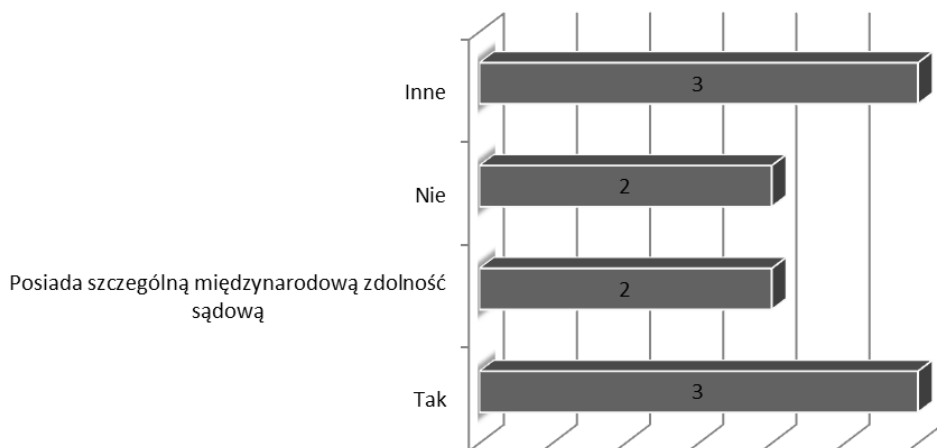
Źródło: opracowanie własne.

Polskie województwa w ograniczonym zakresie korzystają z potencjału partnerstw funkcjonujących w obrębie euroregionów (2/5 z przebadanych samorządów jest w nich zrzeszona), (tabela 4). Pozostałe województwa nie należą do żadnego z euroregionów, w przeszłości pozostawały niezrzeszone i nie planują przystąpić do takiej inicjatywy.

Udziału w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej nie wykazało żadne z polskich województw. Nie oznacza to jednak, że nie są one zainteresowane przystąpieniem bądź założeniem sformalizowanych grup współpracy. Taką deklarację złożyło 2/5 przebadanych samorządów. W kręgu zainteresowania województw pozostają m.in.: polsko-czeskie EUWT, Międzyregionalny Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy (CETC), EUWT TRITIA (które w ostatnim czasie udało się ostatecznie uruchomić).

Uczestnicy badania zostali poproszeni o potwierdzenie bądź zaprzeczenie formalnej możliwości stawania jako strona przed sądami międzynarodowymi, lub uzyskiwania w od nich odpowiedzi na pytania prawne. Wyniki wskazują, iż prawie połowa (aż 6 ankietowanych województw) nie była w stanie odpowiedzieć na pytanie.

Rysunek 4.
Międzynarodowa zdolność sądowa województw [w liczbach bezwzględnych]



N=16

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.

Wykaz projektów o charakterze międzynarodowym, z udziałem polskich województw

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
Dolnośląskie	„Razem dla pogranicza”, Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013 „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza”, Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013 (dot. funkcjonowania EUWT)	EnercitEE (European networks, experiences and recommendations helping cities and citizens to become Energy Efficient), INTERREG IVC	(.)	(.)
Kujawsko-pomorskie	(.)	„Inter-Regio-Rail – Redukcja barier w dostępie do transportu”, Program Operacyjny Europa Środkowa Cerrec – Europejskie sieci i centra napraw i ponownego wykorzystania, Program Operacyjny Europa Środkowa „Waste To Energy”, INTERREG IVC „Recommend – Rozwój ekoinnowacji w oparciu o zarządzanie środowiskowe w regionach, INTERREG IVC	(.)	Tak
Lubelskie	„Centralny Szlak Rowerowy Roztocza: Kraśnik-Lwów”, Program Sąsiedztwa Interreg IIIA/CBC „Polska – Białoruś – Ukraina”	„MITKE – Managing the Industrial Territory in the Knowledge Era”, INTERREG IVC The BSR Food Cluster Innovation and Competitiveness in Action BALTFood”, Program Współpracy Ponadnarodowej	„RFO Hanse Passage”, strefa zachodnia, INTERREG IIC „RFO Change on Borders” strefa zachodnia, INTERREG IIC „Regionalna Strategia Innowacji	Tak

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
	<p>Samorząd XXI wieku. Wymiana doświadczeń pomiędzy Województwem Lubelskim a Obwodem Odeskim” dotacja MSZ</p> <p>„Promocja Gospodarcza Polski Wschodniej”, Program Operacyjny Polski Wschodniej</p> <p>„Podniesienie zdolności administracji regionalnej na Ukrainie w zakresie strategicznego zarządzania regionem”</p> <p>„Stowarzyszenie innowacyjnego mechanizmu pozyskiwania środków pozabudżetowych dla rozwoju lokalnej społeczności Obwodu Wołyńskiego”, dotacja ukraińskiego MRR</p> <p>„Od dobrosąsiedztwa regionalnego do partnerstwa międzynarodowego”, NMF</p> <p>Wspólna promocja obwodów przygranicznych w Brukseli (2010 r.)</p> <p>„Wsparcie polityki Sektora Węglowego”</p> <p>Projekty realizowane przez Stowarzyszenie Euroregion „Bug”, np.:</p> <p>„GIS across the border – wspólnota zarządzania przestrzenią w Euroregionie BUG”</p>	<p>Regionu Morza Bałtyckiego 2007-2013</p> <p>„ FRESH – Forwarding Regional Sustainable Environmental Hierarchies (INTERREG INV)</p> <p>TRES – Towards Regional Specialization for Smart Growth Spirit”, INTERREG IVC</p>	<p>dla Województwa Lubelskiego RIS LUBELSKIE, Szósty Ramowy Program Komisji Europejskiej</p>	

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
Lubuskie	<p>Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013:</p> <p>„Oddelegowanie Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem Regionalnego Punktu Kontaktowego w Zielonej Górze”,</p> <p>„Oddelegowanie pracownika do Wspólnego Sekretariatu Technicznego w Dreźnie”,</p>	<p>ENSPIRE EU „Przedsiębiorcza Inspitacja dla Unii Europejskiej”, INTERREG IVC Akademia dobrego rządzenia dla Mołdawii w ramach konkursu „Polska pomoc rozwojowa 2012”, dotacja MSZ</p>	<p>„Polsko-niemieckie dziennikarstwo transgraniczne”, Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska – Brandenburgia 2007-2013</p> <p>„Lubusko-brandenburska debata europejska”, Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska – Brandenburgia 2007-2013</p> <p>„Widzę kolorowo – transgraniczny projekt fotograficzny”, Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013</p> <p>„Teraz Mołdowa”, „Tak daleko i tak blisko”, dotacja MSZ</p> <p>Projekty realizowane w ramach Europe Direct</p>	(·)
Łódzkie	(·)	<p>INTERREG IV C:</p> <p>„Innovation Policy in University City Regions” – INNOPOLIS</p> <p>„European Collaborative and Open Regional Innovation Strategies” – EURIS</p> <p>„Improving Regional Policies promoting and motivating non-technological Innovation in SMEs” – InnoMot</p>	<p>„Making Knowledge Work” – MKW, INTERREG IVC</p>	(·)

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
Małopolskie	<p>“European Clusters and Regions for Eco-Innovation Network Plus – ECREIN+” (Europejska sieć regionów na rzecz innowacji ekologicznych ECREIN+, INTERREG IVC</p>	<p>„Policy Learning to Unlock Skills in the ‘EXtile sector’ – PLUSTEX „The Renewable Energy Regions Network” – RENREN Program dla Europy Centralnej: „Regions benefitting from returning migrants” – Re-Turn Program Region Morza Bałtyckiego: „Rail Baltica Growth Corridor” – RBGC „Przyroda nie zna granic – współpraca Zespołu Parków Krajobrazowych z międzynarodowymi partnerami Województwa Małopolskiego w zakresie ochrony przyrody”, Małopolski Regionalny Program Operacyjny 2007-2013 „Prevention of Hospital Infections by Intervention and Training (PROHIBIT)”, 7 Program Ramowy UE Utworzenie europejskiej sieci współpracy w zakresie tzw. „sierocych” chorób kardiologicznych”, Małopolski Program Operacyjny 2007-2013</p>		<p>(.)</p>

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
Mazowieckie		<p>ChemClust – „Poprawa zdolności innowacyjnych w europejskich klastrach chemicznych”, INTERREG IV C</p> <p>„Wypracowanie i wdrożenie innowacyjnych metod integracji danych katastralnych, mapy zasadniczej i Bazy Danych Topograficznych oraz modernizacja usług publicznych świadczonych przez służbę geodezyjną i kartograficzną”, Norweski Mechanizm Finansowy</p> <p>THE ISSUE – „Transport – Zdrowie – Środowisko. Inteligentne rozwiązania w kierunku zrównoważonej gospodarki miejskiej”, 7 Program Ramowy</p> <p>RGBC – „Kolej Bałtycka – Korytarz Wzrostu”, Program Region Morza Bałtyckiego 2007-2013</p> <p>QLAIR – „Jakość życia w regionach lotniskowych”</p> <p>EINSTEIN – “Efektywna integracja niskotemperaturowych systemów grzewczych w istniejących budynkach”, 7 Program Ramowy</p>	<p>ECRN – „Europejska Sieć Regionów Chemicznych”, INTERREG III C</p> <p>„Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 677, przejście przez m. Telaki od km 82+100 do km 83+401,22”, INTRREG IIIA/TACIS CBS</p> <p>Polska – Białoruś – Ukraina 2004-2006</p> <p>RECO – „Regionalna współpraca w zakresie zarządzania odpadami”, Program Region Morza Bałtyckiego INTERREG IIIB</p> <p>CIVITAS.NET – „Rola regionów i jednostek metropolitalnych w rewolucji miast”, Program URBACT</p> <p>NODUS – „Mieszkalnictwo i planowanie: włączenie miejskich polityk rewitalizacyjnych do ogólnych zasad polityki rozwoju regionu”, URBACT II</p> <p>„Aktywizacja gospodarcza subregionów ostrołęckiego i ostrowskiego” (przebudowa i modernizacja drogi wojewódzkiej nr 627), Program Phare 2003 Spójność</p>	(·)

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
			<p>Spoleczna i Gospodarcza</p> <p>„Stymulacja rozwoju przedsięwzięć w sferze turystyki, biorczności w służbie turystyki, usług i produkcji w subregionie ostrowskim i wyszkowskim” (przebudowa i modernizacja drogi wojewódzkiej nr 694), Program Phare 2003 Spójność Społeczna i Gospodarcza</p>	
Opolskie	<p>Projekty są realizowane w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013</p>	<p>Projekty w ramach Porozumienia Czerstonego</p>	<p>(.)</p>	<p>(.)</p>
Podkarpackie	<p>(.)</p>	<p>„TOURAGE – rozwój turystyki osób starszych w regionach peryferyjnych”, INTERREG IVC</p> <p>„MOVE ON GREEN – rozwój zrównoważonego transportu na obszarach wiejskich”, INTERREG IVC</p>	<p>Załącznik nr 2?</p>	<p>Tak (projekt w ramach Programu Współpracy Transgranicznej RP – Republika Słowacka dotyczy oznakowania szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej)</p>

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
Podlaskie	(.)	(.)	Zrealizowano dwa projekty z Regionem Lombardia w ramach Programu INTERREG III B CADSES „Szkolenie i doradztwo dla przedsiębiorczości. Tworzenie i rozwój przedsiębiorczości”	Tak
Pomorskie	Program Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007-2013: „Enjoy South Baltic” „RECRreate” „YC3” „ARILine” „WAB”	Program Współpracy Transnarodowej Region Morza Bałtyckiego 2007-2013: „BSR Quick” „TransBaltic” „Beran Implementation” „DeltaNet”, INTERREG IVC	INTERREG IIIB: „Baltic Sea Region,Seagull” „SEBco” „South Baltic Arc” „Baltic Gateway” „Baltic Gateway+m Baltic Master Seagull II” INTERREG IIIB CADSES: „A-B Landbridge, PlanCoast” INTERREG IIIC: „Hanse Passage” „Centurio”	(.)
Śląskie	„Strategie systemowej współpracy instytucji publicznych Kraju Morawsko-Śląskiego, Województwa Śląskiego i Województwa Opolskiego” Program Operacyjny Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013	Coroczne Spotkania Młodzieży Regionalnego Trójkąta Weimarskiego, realizowane we współpracy z Północną Nadrenią-Westfalią i Regionem Nord-Pas de Calais „Tool Quiz”, INTERREG IVC, konferencje dot. dziedzictwa industrialnego we współpracy z Północną Nadrenią-Westfalią	(.)	(.)

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
	„Innowacyjna współpraca”, Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013			
Świętokrzyskie	()	<p>„Rozwój sieci centrów obsługi inwestora”, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013</p> <p>„Regionalne korzyści płynące z powrotu migrantów Re – Turn”, Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007-2013</p> <p>„SURF-Nature – Zrównoważone Wykorzystanie Funduszy Regionalnych na rzecz Przyrody”</p> <p>„MANEV – Ocena gospodarki odpadami z produkcji zwierzęcej i metod ich przetwarzania dla ochrony środowiska i zrównoważonej hodowli zwierząt w Europie”</p> <p>„Baltic Landscape – Zmieniający się Bałtycki Krajobraz – innowacyjne podejście ku zrównoważonym leśnym krajobrazom”</p> <p>„In Theatre, Program Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk</p> <p>„SOL – Save our Lives” Program Europy Środkowej</p>	()	Tak
Warmińsko-mazurskie	<p>„MOMENT – Nowoczesne Zarządzanie Wodą w Południowym Obszarze Morza Bałtyckiego”</p> <p>Podniesienie aktywności północno-wschodniej Polski oraz Obwodu Kaliningradzkiego poprzez rozwój i promowanie wspólnych tras turystycznych</p>		<p>TransBaltic „W kierunku zintegrowanego systemu transportu w regionie Morza Bałtyckiego”, Program Współpracy Transnarodowej Region Morza Bałtyckiego 2007-2013 (BSR 2007-2013)</p> <p>„Fundusz Małych Grantów Transgranicznych i Międzynarodowych”, Mechanizm Finansowy EOG oraz Norweski Mechanizm Finansowy</p> <p>Warsztaty wideochirurgii dziecięcej</p> <p>Projekty wspierające rynki pracy: „Daj szansę kompetencjom”, „Nauka na podstawie doświadczeń publicznych służb zatrudnienia w UE”</p>	Tak

Województwo	Projekty transgraniczne	Pozostałe projekty	Projekty realizowane w przeszłości	Projekty planowane
Wielkopolskie	Projekt „Wsparcie instytucji otoczenia biznesu Obwodu Tarnopolskiego”, INTERREG IVC CREATOR – „Tworzenie wzrostu gospodarczego poprzez odpowiedź na wyzwania i szanse wynikające ze zmian demograficznych”, INTERREG IVC	CHAMPIONS – „Poprawa Dostępności do Regionów Europy Środkowej Poprzez Połączenia Transportu Lotniczego” CASTLE – „Współpraca MŚP na rzecz Doskonałości w Logistyce” JOSEFIN – „Wspólne finansowanie MŚP na rzecz innowacji” „Partnerstwo Odry” Program Międzynarodowej Wymiany Młodzieży oraz „Młodzież w Działaniu” Europa Centralna – SoNoRa	„Spójny system obsługi inwestora na Warmii i Mazurach” „Członkostwo Województwa w Europejskiej Sieci Dziedzictwa Kulinarnego” „Poprawa jakości usług gastronomicznych i hotelarskich w regionie Warmii i Mazur w latach 2004-2013” AZYMUT – warsztaty dla osób pracujących z niepełnosprawnymi	Projekty planowane (·)
Zachodniopomorskie	Program Meklemburgia – Brandenburgia – Województwo Zachodniopomorskie oraz Program Południowego Bałtyku		(·)	Tak

N=16

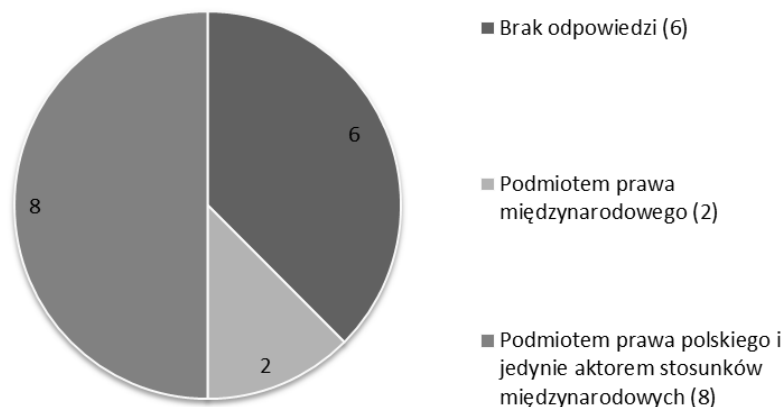
Źródło: opracowanie własne.

Pozostała liczba respondentów potwierdziła zdolność sądową województw (3 pozytywne wskazania), w tym zdolność szczególną – różniącą się od zdolności państwowej, jednak charakterystyczną dla krajowych osób prawnych (2 wskazania). Kategorię „inne” wybrało 3 uczestników badania zwracając uwagę na kompetencje określone ustawą o samorządzie województw.

Żaden z samorządów nie był do tej pory stroną sporu międzynarodowego, a zatem nie zaistniały powody, dla których województwa powinny posiadać opracowane procedury wewnętrzne dotyczące rozwiązywania sytuacji konfliktogennych. Tak samo jest w przypadku występowania z roszczeniami wobec partnerów międzynarodowych (zagranicznych). Tutaj także ewentualne postępowanie nie zostało przewidziane prawnie.

Projekty międzynarodowe są udziałem większości badanych samorządów. W szczególności 2/3 ankietowanych realizuje projekty transgraniczne, a 1/3 – projekty transnarodowe oraz międzyregionalne. Projekty międzynarodowe realizowało w przeszłości aż 9 województw. Plany na przyszłość posiada 1/3 badanych (tabela 5).

Rysunek 5.
Ocena urzędów marszałkowskich nt statusu prawnomiędzynarodowego polskich województw [w liczbach bezwzględnych]



N=16

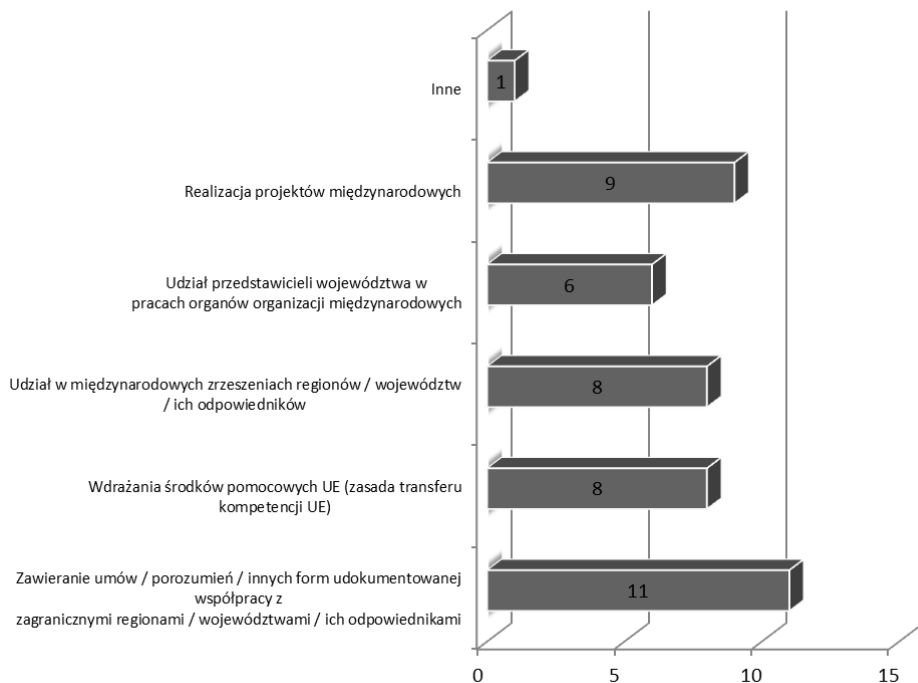
Źródło: opracowanie własne.

Nie wszyscy uczestnicy badania podjęli się oceny statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych. Brak wskazania lub określenie o nieposiadaniu rzeczony informacji odnotowano w ankietach aż sześciu urzędów marszałkowskich. W ocenie pozostałych polskie województwa posiadają podmiotowość prawną. W pierwszej kolejności respondenci wskazywali na podmiotowość krajową, a dopiero w drugiej na międzynarodową. Żaden z uczestników badania nie wskazał na inny rodzaj podmiotowości, ani nie skorzystał z możliwości zawarcia dodatkowych uwag (rysunek 5).

Opinie respondentów, dotyczące aktualnego statusu prawnomiędzynarodowego polskiego województwa nie są jednomyślne. Nieco ponad połowa ankietowanych określiła status prawnomiędzynarodowy województwa jako jasny i niebudzący wątpliwości. Inaczej uważa 2/5 samorządów, dla których ów status nie jest do końca jednoznaczny, co może przełożyć się na poważne wątpliwości w procesie jego realizacji. Samorządy województw takie zastrzeżenia kierują w stronę MSZ, które w lutym 2011 roku przedstawiło interpretację pojęcia „inicjatywa zagraniczna” oraz procedury postępowania przy jej podejmowaniu. W praktyce oznacza to, że każde województwo musi konsultować z ministerstwem niemal wszystkie działania mające znamiona międzynarodowych. Aby wzmocnić podmiotowość w stosunkach międzynarodowych, polskie województwa oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny przede wszystkim uporządkować swoją politykę zagraniczną oraz jej instrumentarium. Tak uważa połowa ankietowanych samorządów. W opinii kilku, województwa mają realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce i należy je traktować, jako podmioty prawa międzynarodowego.

Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa zbadano według kilku cech. Rozkład odpowiedzi w pytaniu pomyślanym jako test wielokrotnego wyboru, wygląda następująco: za najważniejszy atrybut podmiotowości prawnomiędzynarodowej respondenci uznali możliwość zawierania umów z zagranicznymi regionami, województwami, ich odpowiednikami. Na dalszych miejscach znalazły się realizacja projektów międzynarodowych, udział w międzynarodowych zrzeczeniach regionów, województw i ich odpowiedników, wdrażanie środków pomocowych Unii Europejskiej. Najmniej liczne wskazania znajdują się po stronie odpowiedzi udział w pracach organów organizacji międzynarodowych (rysunek 6). Wydaje się, że wynika to z braku świadomości, czym jest Komitet Regionów Unii Europejskiej i Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Rysunek 6.
Atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw
[w liczbach bezwzględnych]



N=16 (możliwość wielokrotnych wskazań)

Źródło: opracowanie własne.

Województwa przedstawiły swoje opinie na temat planowanego przez Komisję Europejską zwiększenia kompetencji (roli) regionów, województw i ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020. Nieco ponad połowa ankietowanych uważa, że powyższe działania mogą skutkować pozytywnie – wzmocnieniem ich statusu prawnego w stosunkach międzynarodowych. Zdaniem części ankietowanych taki zabieg jedynie przybliży polskie województwa do podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Stosunkowo niewiele samorządów oceniło plany Komisji Europejskiej, jako obojętne dla ich podmiotowości prawnej.

Obszary współpracy międzynarodowej. Potencjał, praktyka, problemy

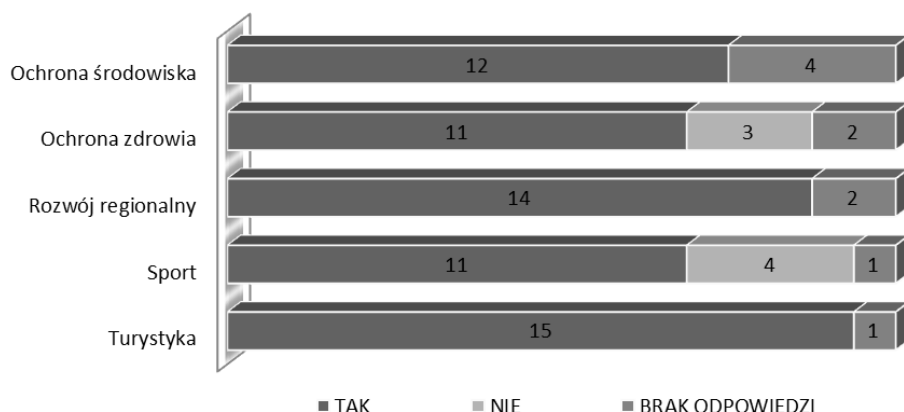
Główne wskaźniki dotyczące statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych uzupełniono informacjami z wybranych obszarów współpracy międzynarodowej (ustalonymi na podstawie konsultacji z przedstawi-

cielami kadry samorządowej szczebla wojewódzkiego). Wyniki zostaną zaprezentowane w dwóch grupach:

- rozwój regionalny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia (w tym przeciwdziałanie patologiom społecznym), turystyka i sport;
- kompetencje kadr.

Specyfika grupy drugiej wymagała zastosowania pytań bardziej eksploracyjnych niż miało to miejsce w pierwszym przypadku. Samorządy województw poproszono o scharakteryzowanie realizowanej przez nie współpracy międzynarodowej. Dokładniej, ankietowani mieli odpowiedzieć „tak” lub „nie” w kwestii realizacji przezeń przedsięwzięć w obszarach grupy kontrolnej. Aktywność respondentów na arenie międzynarodowej jest znacząca (rysunek 7). Pozytywnej odpowiedzi udzieliły prawie wszystkie województwa. Wskazania negatywne są nieliczne.

Rysunek 7.
Potwierdzenie aktywności międzynarodowej polskich województw
w wybranych obszarach grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]



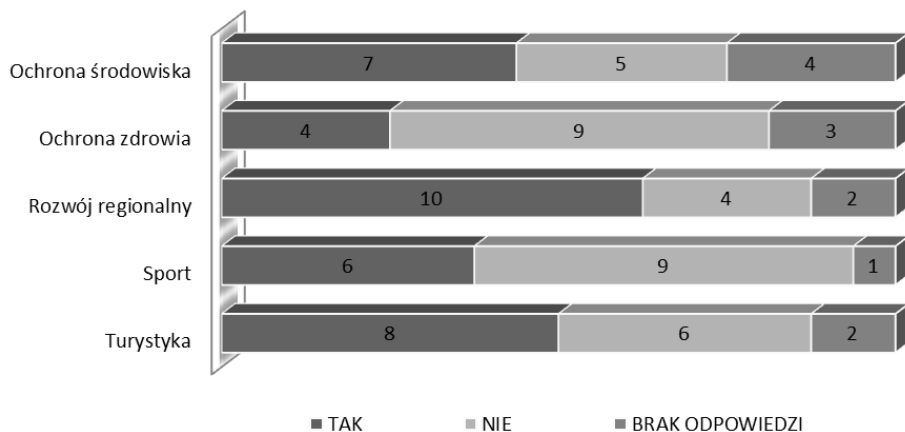
N=16

Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo respondenci zostali poproszeni o określenie przedsięwzięć, w których uczestniczą. Są to: pochodne projektów międzynarodowych, jak np. seminaria, wizyty studyjne, warsztaty eksperckie, udział w spotkaniach bilateralnych, misjach gospodarczych oraz pracach organów organizacji międzynarodowych.

Samorządy należą do międzynarodowych zrzeszeń regionów, województw i ich odpowiedników, których cele i zadania obejmują współpracę w omawianych obszarach tematycznych. Najwięcej uczestników skupionych jest wokół rozwoju regionalnego (10 wskazań), turystyki (8), ochrony środowiska (7), na dalszych miejscach znalazły się sport (6) i ochrona zdrowia (4) (rysunek 8).

Rysunek 8.
Aktywność polskich województw w międzynarodowych zrzeszeniach regionów, województw i ich odpowiedników w wybranych obszarach grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]



N=16

Źródło: opracowanie własne.

Poniżej przedstawiono wykaz międzynarodowych zrzeszeń regionów, województw i ich odpowiedników, w których uczestniczą polskie województwa. W zestawieniu zastosowano podział zgodny z obszarami grupy kontrolnej:

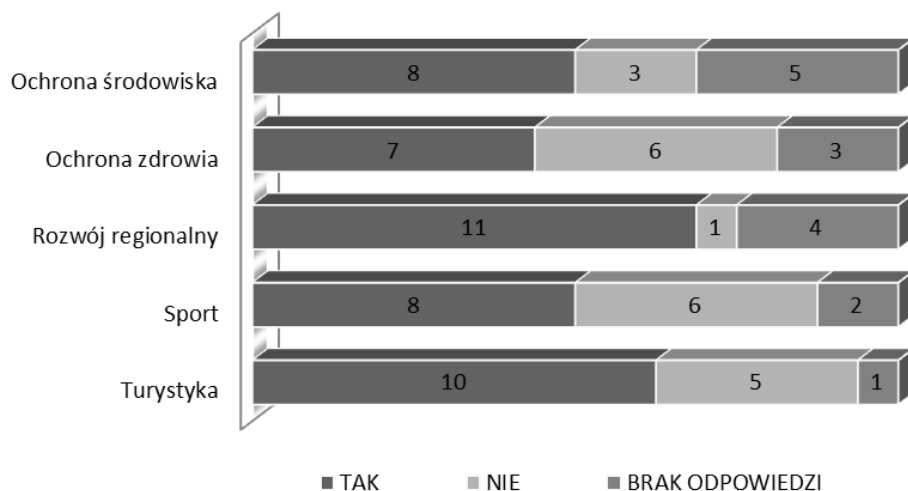
1. W obszarze rozwoju regionalnego: Związek Transgraniczny Euroregion Bug, Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji (ERRIN), *Airport Regions Conference (ARC)*, *Network of European Regions Using Space Technology (NEREUS)*, *European Chemical Regions Network (ECRN)*, Platforma Podmiejskich Regionów Europejskich (PURPLE), CPMR – konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich, Sieć Europejskich Wschodnich Regionów Granicznych – NEEBOR, Euroregion Bałtyk (ERB), BSSSC (*Baltic Sea States Subregionals Cooperation*), FPRPB (Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku), Zgromadzenie Regionów Europy, Stowarzysze-

nie – Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA (w fazie tworzenia; obecnie już działa), Konferencja Środowiskowa Regionów Europy – ENCORE, Sieć Regionów UE 2020, Sieć Innovation Alliance, Partnerstwo Odry, Europejska Sieć Instrumentów Finansowych, Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości, Platforma Monitorowania Strategii Europa 2020 w Komitecie Regionów, Europejska Sieć Regionalnego Dziedzictwa Kulinarne.

2. W obszarze ochrony środowiska: Związek Transgraniczny Euroregion Bug, Polsko-Niemiecka grupa projektowa do spraw koordynacji współpracy międzynarodowej między Ministerstwem Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów Kraju Związkowego Brandenburgia a administracją w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim i wielkopolskim, Polsko-Niemiecka Komisja Wód Granicznych, Polsko-Niemiecka Rada Ochrony Środowiska, Polsko-Niemiecka Komisji do spraw Współpracy Sąsiedzkiej w Dziedzinie Ochrony Środowiska, Polsko-Niemiecka Grupa Robocza do spraw Ochrony Przyrody, Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji (ERRIN), Euroregion Bałtyk (ERB), BSSSC (*Baltic Sea States Subregionals Cooperation*), FPRPB (Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku), sieć ENCORE (*Environmental Conference of the Regions of Europe*) – Konferencji Środowiskowej Regionów Europy.
3. W obszarze ochrony zdrowia (i przeciwdziałania patologiom społecznym): ERB (Euroregion Bałtyk), BSSSC (*Baltic Sea States Subregionals Cooperation*), FPRPB (Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku), AER (Zgromadzenie Regionów Europy), European Social Network EUERGHAP (Europejskie Władze Regionalne i Lokalne do spraw Zdrowia).
4. W obszarze sportu: Igrzyska Krajów Nadbałtyckich.
5. W obszarze turystyki: Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA (w fazie tworzenia – na etapie badań, obecnie już działa), ARGE (Odnowa Wsi – własność DRW), Euroregion Bałtyk (ERB), BSSSC (*Baltic Sea States Subregionals Cooperation*), FPRPB (Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku), Zgromadzenie Regionów Europy (ARE, AER), ERIH (Europejski Szlak Dziedzictwa Przemysłowego), Stowarzyszenia Gmin Przygranicznych Łyna-Ława.

Współpraca międzynarodowa polskich województw sygnowana oficjalnymi dokumentami ma miejsce we wszystkich obszarach grupy kontrolnej. Ranking otwierają umowy i porozumienia zawarte w zakresie rozwoju regionalnego (11) oraz turystyki (10). Wskazania środka tabeli należą do ochrony środowiska (8) i sportu (8). Listę zamyka ochrona zdrowia (7), (rysunek 9).

Rysunek 9.
Polskie województwa, jako strona międzynarodowych umów,
porozumień, innych form udokumentowanej współpracy w odniesieniu
do obszarów grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]



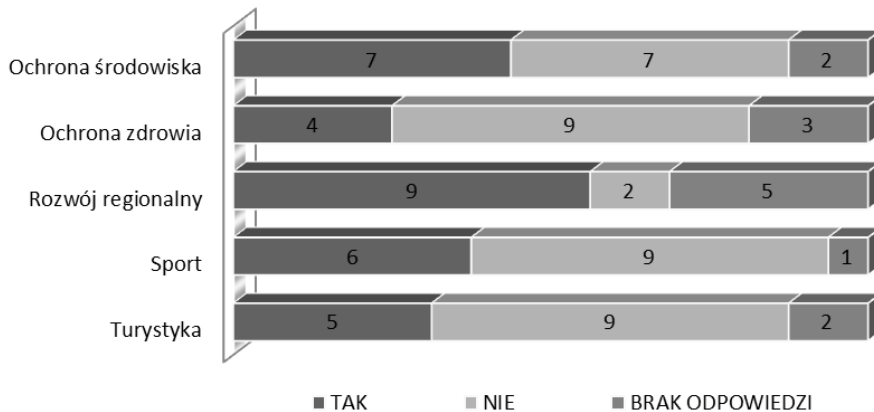
N=16

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawicielstwa zagraniczne województw, w ramach obowiązków służbowych, realizują przedsięwzięcia z zakresu grupy kontrolnej. Ankietowani wskazali na rozwój regionalny jako obszar priorytetowy. Na dalszych miejscach znajdują się turystyka, ochrona środowiska i sport. Przedstawicielstwa zagraniczne województw w najmniejszym stopniu zajmują się tematyką ochrony zdrowia, (rysunek 10).

W ramach aktywności wobec organów organizacji międzynarodowych i innych partnerów zagranicznych przedstawicielstwa (zagraniczne) województw podejmują tematykę odpowiadającą zakresowi grupy kontrolnej. Oprócz rozwoju regionalnego, ważnym składnikiem bieżących prac przedstawicielstw jest ochrona środowiska oraz sport, w mniejszym stopniu aktualne obowiązki związane z obszarem turystyki i ochrony zdrowia, (rysunek 11).

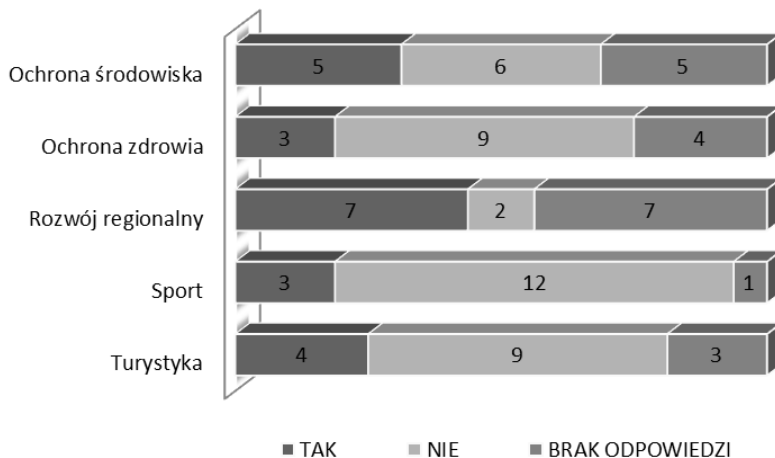
Rysunek 10.
Zakres obowiązków służbowych przedstawicielstw zagranicznych województw
w odniesieniu do obszarów grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]



N=16

Źródło: opracowanie własne.

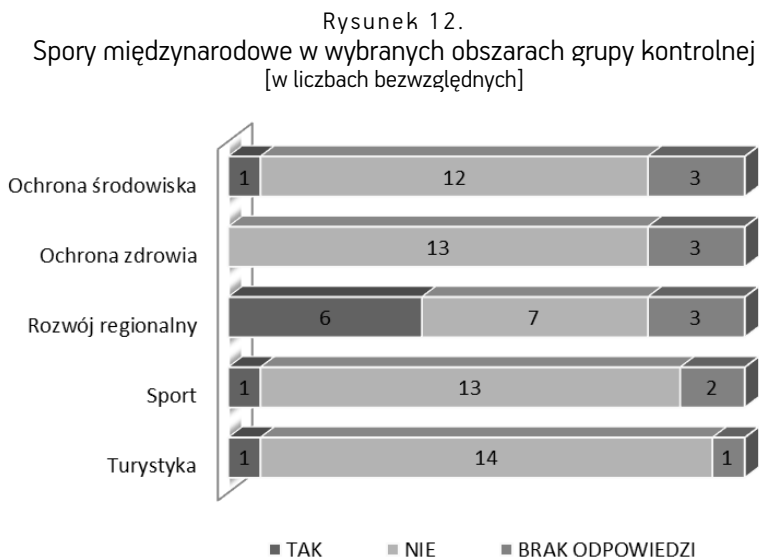
Rysunek 11.
Zadania wykonywane przez przedstawicielstwa zagraniczne województw
[w liczbach bezwzględnych]



N=16

Źródło: opracowanie własne.

W praktykę międzynarodową (zagraniczną) województw mogą (choć nie muszą) być wpisane kwestie sporne. Żadnych konfliktów ankietowani nie wskazali w obszarze ochrony zdrowia. W pozostałych obszarach pojawiły się pojedyncze sytuacje sporne (ochrona środowiska, sport, turystyka), z wyraźną przewagą (6) w zakresie rozwoju regionalnego, (rysunek 12).



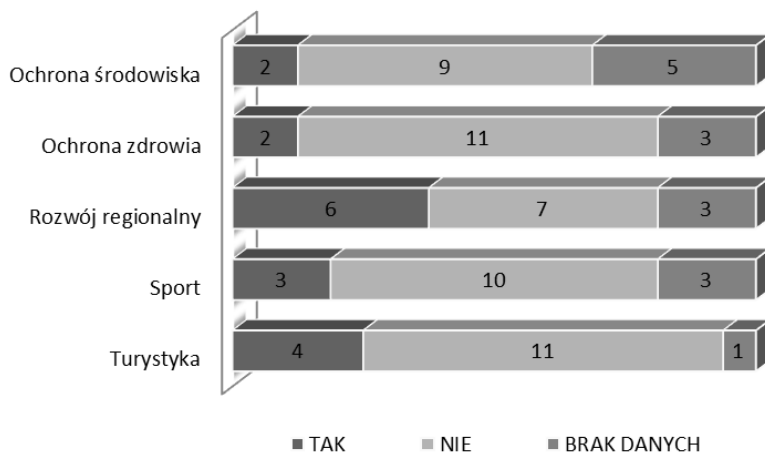
N=16

Źródło: opracowanie własne.

Ankietowani wskazali, że zasadniczo nie są stroną sporów międzynarodowych, niekiedy jednak mogą zaistnieć rozbieżności pomiędzy województwami, a zagranicznymi partnerami w zakresie interpretacji postanowień obowiązujących dokumentów np. planów zagospodarowania przestrzennego (regiony przygraniczne).

Zasadniczo polskie województwa zawiązują nieformalne partnerstwa międzynarodowe. Dotyczą one każdego z obszarów tematycznych grupy kontrolnej. Dominujące są wskazania negatywne. Pomimo to, wśród nielicznych odpowiedzi pozytywnych ankietowani najczęściej wymieniali rozwój regionalny jako pole największego zainteresowania (rysunek 13).

Rysunek 13.
Nieformalne partnerstwa międzynarodowe polskich województw
w wybranych obszarach grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]



N=16

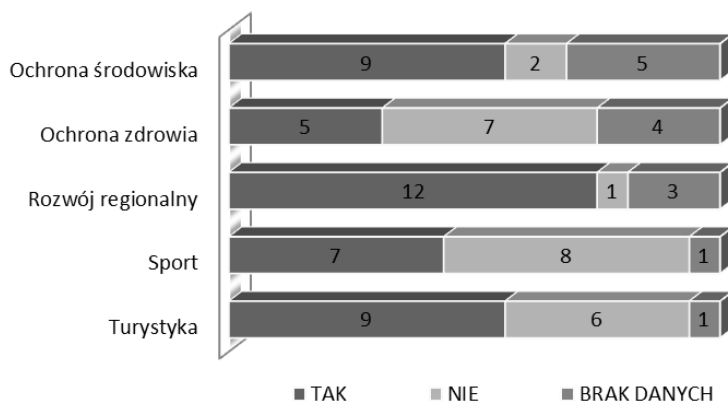
Źródło: opracowanie własne.

Polskie województwa pozytywnie odpowiedziały na pytanie dotyczące realizacji projektów, których budżet przynajmniej został oparty na środkach zagranicznych. Najliczniejsze przedsięwzięcia pochodzą z obszaru rozwoju regionalnego, a następnie turystyki i ochrony środowiska. Ponad połowa respondentów realizuje projekty z zakresu sportu. Najmniej projektów jest związanych z tematyką ochrony zdrowia, (rysunek 14).

Współpraca międzynarodowa polskich województw obejmuje również obszary spoza grupy kontrolnej. Są to: bezpieczeństwo ruchu drogowego, dziedzictwo kulturowe, edukacja i wymiana młodzieży, kształcenie zawodowe, gospodarka, innowacje i rozwój technologiczny, polityka społeczna, rozwój obszarów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne.

Ważnym elementem współpracy międzynarodowej województw jest dostęp do informacji publicznej. W badaniu zaprojektowano więc sytuację, w której podmiot zagraniczny zwraca się o jej udostępnienie. Przewidziano trzy możliwe rozwiązania. Pierwsze, kiedy informacja publiczna zostaje udostępniona drogą oficjalną – na podstawie wniosku o udzielenie informacji publicznej; drugie – informacja jest ogólnodostępna np. za pośrednictwem strony internetowej; trzecie rozwiązanie ujęto w kategorii „inaczej”.

Rysunek 14.
 Udział polskich województw w realizacji projektów,
 których budżet przynajmniej został oparty na środkach zagranicznych
 na przykładzie wybranych obszarów grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]



N=16

Źródło: opracowanie własne.

W zdecydowanej większości przypadków województwa sięgają po pierwsze rozwiązanie – podmiot otrzymuje żadaną informację na wniosek. Ankietowani, o ile jest to możliwe, dbają o to, aby informacja publiczna była jak najszerszej dostępna (strona internetowa). Ostatni, trzeci sposób polega zwykle na ułatwieniu podmiotom międzynarodowym (m.in.: Bank Światowy, OECD, ESPON) uzyskania informacji w ramach realizowanych przez nie projektów. Pomoc ta przyjmuje najczęściej postać wypełnionej ankiety, folderów dostępnych na targach turystycznych, a także wsparcia w czasie przygotowywania spotkań dyskusyjnych.

Większość urzędów marszałkowskich w sposób wystarczający informuje o pracownikach zatrudnionych w komórce organizacyjnej właściwej do spraw współpracy międzynarodowej. Podane są również dane kontaktowe do nich, co ułatwia niejednokrotnie uzyskanie informacji odnośnie współpracy. Urzędy marszałkowskie dbają w przeważającej większości o to, by informacje na temat współpracy zagranicznej były możliwie jak najbardziej aktualne. Ankietujący jednocześnie wskazali, że wszystkie województwa zamieszczają na stronach urzędów marszałkowskich informacje na temat swoich zagranicznych przedstawicielstw. Jednak duża część urzędów umieszcza na swoich stronach tylko częściowe informacje do pobrania w formatach przystosowanych do drukowania.

Równoległe do badania głównego przeprowadzono zewnętrzną analizę stron internetowych urzędów marszałkowskich pod kątem ich użyteczności dla współpracy zagranicznej województw oraz na użytek osób nią zainteresowanych. W świetle jej wyników przeważająca większość województw udostępnia swoje strony w przynajmniej jednym języku obcym. Najpopularniejsze języki to angielski (11 urzędów) i niemiecki (8), a w mniejszym stopniu rosyjski (4), francuski (3), hiszpański (2) i włoski (2), (tabela 6). Województwo podlaskie promuje język esperanto (a w ten sposób i siebie) poprzez tłumaczenie nań swojej strony. Pewnym ewenementem jest natomiast umieszczenie na oficjalnej stronie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego nakładki Tłumacza Google, zamiast profesjonalnego tłumaczenia strony. Przez ankietujących uznane zostało to za brak tłumaczenia (posłużenie się odesłaniem do powszechnie dostępnej i bezpłatnej przeglądarki przez samorząd województwa stanowi *faux pas*, nawet w standardach paradyplomacji).

Tabela 6.
Języki obce wykorzystywane do tłumaczenia stron internetowych urzędów marszałkowskich

<i>Język obcy</i>	<i>Liczba urzędów marszałkowskich tłumaczących swoją stronę internetową na dany język obcy</i>
Angielski	11
Niemiecki	8
Rosyjski	4
Francuski	3
Hiszpański	2
Włoski	2
Białoruski	1
Chiński	1
Czeski	1
Esperanto	1
Fiński	1
Litewski	1
Ukraiński	1

N=16

Źródło: opracowanie własne.

Należy zauważyć, że większość stron www urzędów marszałkowskich nie jest tłumaczona w całości, lecz jedynie w zakresie najważniejszych spośród zawartych tam informacji o województwach oraz danych kontaktowych. Nie ułatwia to partnerom z innych krajów nawiązywania współpracy z polskimi województwami. Umiarkowany entuzjazm budzi strona www Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej – każda z zakładek w menu „Współpraca zagraniczna” jest tam de facto nieukończona (podana jest jedynie nazwa zakładki, a odnośnik kieruje użytkownika na stronę „w budowie”). Niewystarczające jest również tłumaczenie strony jedynie na język angielski. Strona www. ZWRP powinna być tłumaczona we wszystkich językach państw ościennych oraz na język francuski. Warto podkreślić, że jedynie połowa województw graniczących z innymi państwami tłumaczy swoje strony na języki państw sąsiednich. To wyraźna oznaka braku pomysłu na wykorzystanie transgranicznego położenia województw.

W strukturach ankietowanych urzędów marszałkowskich zostały wyodrębnione komórki (departament, referat) do spraw współpracy międzynarodowej (tabela 7). Dodatkowego wyjaśnienia udzieliło województwo mazowieckie, które zastrzegło, że nie prowadzi współpracy międzynarodowej, a jedynie współpracę zagraniczną.

Sejmiki województw w większości posiadają wyodrębnioną strukturę do spraw współpracy międzynarodowej (tak – 10, nie – 4, brak odpowiedzi – 2), (tabela 7). Kwestie współpracy są omawiane podczas posiedzeń komisji sejmikowych, których nazwy zwyczajowe są następujące: Komisja do spraw Współpracy Międzynarodowej i Promocji Województwa, Komisja do spraw Współpracy Zagranicznej i Promocji Województwa, Komisja Kontaktów z Zagranicą i Współpracy Regionalnej, Komisja Rozwoju Regionu, Promocji i Współpracy z Zagranicą, Komisja Współpracy z Zagranicą, Turystyki i Promocji, Komisja Współpracy Międzynarodowej i Zagranicznej, Komisja Współpracy Zagranicznej i Integracji Europejskiej, Komisja Współpracy Międzynarodowej, Komisja Strategii Rozwoju Regionalnego i Współpracy Międzynarodowej oraz Komisja do spraw Współpracy z Polakami i Polonią za granicą.

W poszczególnych departamentach lub oddziałach urzędów marszałkowskich, zajmujących się współpracą międzynarodową, pracuje ogółem 158 osób, w tym 125 kobiet i 33 mężczyzn (tabela 8). W okresie najbliższych pięciu lat nie jest planowana fluktuacja w departamentach / referatach do spraw współpracy międzynarodowej.

Tabela 7.
 Nazwy wyodrębnionych komórek do spraw współpracy międzynarodowej
 w strukturach ankietowanych urzędów marszałkowskich

<i>Nazwa województwa</i>	<i>Nazwa departamentu / referatu</i>
Dolnośląskie	(-)
Kujawsko-pomorskie	Departament Współpracy Międzynarodowej / Wydział Współpracy Zagranicznej
Lubelskie	Oddział Współpracy Regionalnej i Zagranicznej w Kancelarii Marszałka, Departament Polityki Regionalnej / Oddział Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Biuro Regionalne Województwa Lubelskiego w Brukseli
Lubuskie	Departament Współpracy Zagranicznej i Informacji Europejskiej / Wydział Współpracy Zagranicznej
Łódzkie	Departament Promocji i Współpracy Zagranicznej / Wydział Współpracy Zagranicznej
Małopolskie	Biuro do spraw Współpracy Międzynarodowej, Przedstawicielstwo Województwa Małopolskiego w Brukseli
Mazowieckie	Wydział Współpracy z Zagranicą w Kancelarii Marszałka
Opolskie	(-)
Podkarpackie	Oddział Współpracy Międzynarodowej w Kancelarii Zarządu
Podlaskie	Departament Współpracy z Zagranicą i Promocji / referat Współpracy z Zagranicą
Pomorskie	Departament Współpracy Zagranicznej
Śląskie	Wydział Gospodarki, Promocji i Współpracy Międzynarodowej / referat Współpracy Międzynarodowej
Świętokrzyskie	Departament Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki / Oddział Współpracy Zagranicznej
Warmińsko-mazurskie	Departament Współpracy Międzynarodowej
Wielkopolskie	Biuro Współpracy Międzynarodowej Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli
Zachodniopomorskie	Wydział Współpracy Międzynarodowej / Wieloosobowe Stanowisko do spraw Współpracy Międzynarodowej, Wieloosobowe Stanowisko do spraw Prezydencji Województwa Zachodniopomorskiego w BSSSC, Wieloosobowe Stanowisko do spraw Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8.
Liczba kobiet i mężczyzn zatrudnionych w komórkach do spraw
współpracy międzynarodowej [w liczbach bezwzględnych]

Województwo	Nazwa Departamentu / Wydziału / referatu	Liczba kobiet	Liczba mężczyzn
Dolnośląskie	(·)	(·)	(·)
Kujawsko-Pomorskie	Departament Współpracy Międzynarodowej Wydział Współpracy Zagranicznej	8 4	5 2
Lubelskie	Oddział Współpracy Regionalnej i Zagranicznej w Kancelarii Marszałka, Departament Polityki Regionalnej / Oddział Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Biuro Regionalne Województwa Lubelskiego w Brukseli	7 10 1	1 2 (·)
Lubuskie	Departament Współpracy Zagranicznej i Informacji Europejskiej / Wydział Współpracy Zagranicznej	10	(·)
Łódzkie	Departament Promocji i Współpracy Zagranicznej / Wydział Współpracy Zagranicznej	11	2
Małopolskie	Biuro ds. Współpracy Międzynarodowej, Przedstawicielstwo Województwa Małopolskiego w Brukseli	7	2
Mazowieckie	Wydział Współpracy z Zagranicą w Kancelarii Marszałka	6	2
Opolskie	(·)	(·)	(·)
Podkarpackie	Oddział Współpracy Międzynarodowej w Kancelarii Zarządu	6	1
Podlaskie	Departament Współpracy z Zagranicą i Promocji / referat Współpracy z Zagranicą / Biuro Województwa Podlaskiego w Brukseli	7	2
Pomorskie	Departament Współpracy Zagranicznej	7	2
Śląskie	Wydział Gospodarki, Promocji i Współpracy Międzynarodowej / referat Współpracy Międzynarodowej	7	(·)
Świętokrzyskie	Departament Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki / Oddział Współpracy Zagranicznej	7	3
Warmińsko-mazurskie	Departament Współpracy Międzynarodowej	9	3
Wielkopolskie	Biuro Współpracy Międzynarodowej Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli	4	3
Zachodniopomorskie	Wydział Współpracy Międzynarodowej / Wieloosobowe Stanowisko do spraw Współpracy Międzynarodowej, Wieloosobowe Stanowisko ds. Prezydencji Województwa Zachodniopomorskiego w BSSC, Wieloosobowe Stanowisko ds. Europejskiej Współpracy Terytorialnej	14	3

Źródło: opracowanie własne.

Rozkład odpowiedzi w pytaniu dotyczącym udzielania pełnomocnictw do reprezentowania województwa za granicą jest proporcjonalny. Połowa ankietowanych urzędów takie upoważnienia wydaje, pozostałe nie udzielają pełnomocnictw swoim pracownikom. Reprezentanci województwa wykonują powierzone im zadania na podstawie uchwał zarządu województwa lub decyzji marszałka w myśl ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz statutów województw / regulaminów organizacyjnych. Urzędy przewidziały pełny (3 wskazania) oraz częściowy (5 wskazań) zakres wydawanych upoważnień. Wśród tych ostatnich zdarzają się pełnomocnictwa szczególne – z prawem głosu w imieniu marszałka województwa.

Przeważająca większość urzędów marszałkowskich zatrudnia osoby, które pracują dla województwa za granicą (13). Przedstawiciele w biurach regionalnych / informacyjnych to obywatele polscy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę.

W komórkach współpracy zagranicznej (międzynarodowej) zatrudnione są osoby wybrane na podstawie określonych kryteriów. Na ogół praktykowane są kryteria funkcjonalne, czyli znajomość języków obcych czy odbyte staże zagraniczne (wskazanie 6 województw). Osiem natomiast (2 województwa nie przedstawiły swojej opinii) określiło cechy personalne niezbędne do pracy w departamencie współpracy z zagranicą. Są to:

- wiedza specjalistyczna;
- doświadczenie zawodowe;
- znajomość języków obcych;
- umiejętności analityczne;
- umiejętności organizacyjne;
- umiejętności techniczne;
- umiejętności kierownicze (na stanowiskach kierowniczych).

Znajomość języków obcych ma bezwzględnie wpływ na wybór pracownika do spraw współpracy międzynarodowej. Z całą pewnością od osoby zatrudnionej na stanowisku współpracy z zagranicą (międzynarodowej) oczekuje się wykształcenia wyższego (studia drugiego stopnia) na kierunkach humanistycznych lub społecznych, (stosunki międzynarodowe, politologia, administracja, prawo, europeistyka, filologia języków obcych, europejska współpraca gospodarcza, europejski samorząd terytorialny, zarządzanie projektami). Dodatkowo, pożądane są takie kwalifikacje, jak ukończone studia podyplomowe, znajomość protokołu dyplomatycznego czy doświadczenie w tłumaczeniach. Pożądane cechy osobowe to: systematyczność, kreatywność, samodzielność, nastawienie na współpracę, umiejętność działania w stresie czy podejmowania szybkich decyzji, kultura osobista, dyspozycyjność. Na stanowisku do spraw współpracy międzynarodowej preferowane są też referen-

cje wystawiane przez krajowe lub międzynarodowe instytucje prowadzące działalność w zakresie współpracy międzynarodowej. Posiadanie referencji nie jest jednak obowiązkowe.

Awans zawodowy w departamencie (wydziale, referacie) do spraw współpracy międzynarodowej przebiega według reguł obowiązujących w całym urzędzie. Ścieżkę rozwoju pracowników do spraw współpracy międzynarodowej określają szkolenia wewnętrzne (promuje je 9 województw), szkolenia zewnętrzne (8 wskazań), studia podyplomowe (7 wskazań) oraz kursy językowe (8 wskazań). Płace pracowników do spraw współpracy międzynarodowej nie odbiegają od pozostałych wynagrodzeń pracowniczych (w każdym departamencie występuje jednolity system płacowy).

W opinii badanych urzędów marszałkowskich pracownicy powinni doksztalać się, aktualizować swoją wiedzę w zakresie stosunków międzynarodowych, prawa międzynarodowego i narzędzi funkcjonalnych międzynarodowo. Kształcenie winno odbywać się w systemie ustawicznym i dodatkowo obejmować kursy językowe oraz kursy z wiedzy ogólnej z zakresu regionu i kraju. Ankietowani, w celu podniesienia kompetencji pracowników, rzadko stosują metody e-learning (jedynie trzy województwa wykorzystują tą metodę, w tym jedno w zakresie służby przygotowawczej).

Pracownicy do spraw współpracy międzynarodowej nieregularnie i raczej rzadko wyjeżdżają za granicę (8 odpowiedzi). Wyjazdy mają charakter wizyt studyjnych, niekiedy zaś kursów językowych (Francja, Niemcy, Belgia, Czechy). Często delegowani są pracownicy tylko jednego urzędu marszałkowskiego. Pozostałych pięć województw nie deleguje swoich podwładnych za granicę (dwóch wskazań brak).

Pracownicy do spraw współpracy międzynarodowej czynnie uczestniczą w przyjmowaniu delegacji zagranicznych. Zakres zaangażowania w obsługę wizyt obejmuje: ustalenie agendy spotkań i pobytu, obsługę techniczną i merytoryczną, obsługę językową oraz logistyczną (hotel, transport, opieka nad gośćmi).

Mniej niż połowa badanych urzędów marszałkowskich finansuje swoim pracownikom szkolenia, kursy, wyjazdy zagraniczne, studia podyplomowe. Osoby zatrudnione w departamentach (wydziałach, referatach) do spraw współpracy międzynarodowej otrzymują pomoc w uzyskaniu dofinansowania i / lub dostępu do szkoleń bezpłatnych lub częściowo płatnych (4 wskazania).

W ramach nawiązywania (utrzymywania) relacji międzynarodowych pracownicy korzystają ze wsparcia zewnętrznego. Czyni to zdecydowana większość ankietowanych województw (11). Respondenci korzystają z pomocy ekspertów (profesorów uniwersyteckich bądź placówek naukowych), *think tanków*, instytucji otocze-

nia biznesu, placówek dyplomatycznych oraz ambasad. Takie wsparcie bardzo rzadko przydaje się jednemu z województw, pozostali ankietowani bazują wyłącznie na własnych zasobach kadrowych.

Najczęściej, komórkę do spraw współpracy międzynarodowej wspierają radca (-y) prawny (-i) ogólnie obsługujący urząd jako całość (bez szczególnej specjalizacji przedmiotowej) – 11 wskazań oraz radca (-y) prawny (-i) wyspecjalizowany (-i) w problematyce prawa międzynarodowego – 5 odpowiedzi.

Osoby zajmujące się problematyką międzynarodową mogą liczyć na pomoc Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Zdaniem województw, wsparcie i kontakt z resortem spraw zagranicznych są bardzo dobre – tak odpowiedziało 11 respondentów. Bieżące wsparcie polega na uzgadnianiu treści umowy o współpracy z nowym regionem partnerskim, realizacji wizyt zagranicznych, np. Forum Regionów, a także uchwalaniu priorytetów współpracy zagranicznej. Obecnie województwa i MSZ planują wspólne wypracowanie nowej formuły stałych kontaktów o nieco bardziej zinstytucjonalizowanym charakterze. Negatywnie pracę resortu oceniły dwa województwa, podając za przyczynę nadmierną biurokrację oraz brak jasnej interpretacji inicjatywy międzynarodowej.

W związku z kształtowaną polityką spójności na lata 2014-2020 respondenci nie przygotowują pracowników zajmujących się współpracą międzynarodową do zwiększonego zakresu zadań (9 wskazań). Czynią to zaledwie cztery województwa angażując pracowników w programy transgraniczne czy realizację projektów o charakterze międzynarodowym oraz wysyłając te osoby na seminaria odbywające się w całym kraju.

Ankietowani zasadniczo nie realizują projektów, w których działania zostały skoncentrowane na rozwoju kompetencji tylko pracowników zajmujących się współpracą międzynarodową. Osoby te uczestniczą w innych projektach skierowanych również do pozostałych pracowników urzędu, a niekiedy realizują projekty własne, co przekłada się na zwiększenie kompetencji pracowniczych poprzez ich merytoryczne zaangażowanie.

Monitoring/kontrolę rozwoju pracowników stosuje 10 badanych urzędów marszałkowskich. W tym celu wykorzystują one narzędzie okresowej oceny pracowniczej, którą przeprowadza się co dwa lata.

SKRÓT KLUCZOWYCH ZAGADNIĘĆ

Województwa, reprezentowane przez marszałków województw, mogą podejmować czynności prawne w postaci umów, porozumień i innych form udokumentowanej współpracy międzynarodowej (najczęściej są to listy, oświadczenia intencyjne, umowy dwustronne i wielostronne). Charakter porozumień nie został w pełni zdefiniowany, uznano jedynie ich międzynarodowe cechy. Przy zawieraniu umów większość ankietowanych urzędów w dużej mierze opiera się na procedurach wewnętrznych. Badani nie byli w stanie precyzyjnie określić statusu swoich przedstawicielstw zagranicznych. Wykazano jedynie realizację zadań funkcjonalnych. Podobnie, trudności ze zdefiniowaniem respondenci mieli w przypadku statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych. Ostatecznie określili się generalnie, jako podmioty prawa krajowego i jedynie aktorzy stosunków międzynarodowych. Status ten jest dlań zasadniczo jasny, a jego realizacja nie budzi wątpliwości. Za swój najważniejszy atrybut podmiotowy ankietowani uznali możliwość zawierania porozumień z zagranicznymi regionami, województwami i ich odpowiednikami. Zdaniem polskich samorządów planowane przez Komisję Europejską zwiększenie kompetencji (roli) regionów we wdrażaniu polityki spójności w nowym okresie programowania wpłynie korzystnie na ich status prawnomiędzynarodowy. Większość samorządów deklaruje, że aktywnie uczestniczy w pracach organów organizacji międzynarodowych (ankietowani przedstawili ich pełną listę). Województwa zwróciły uwagę na elastyczny stan realizacji umów, porozumień i innych form współpracy międzynarodowej, czyli częstszą rezygnację z działań formalnych na korzyść mniej formalnych partnerstw. Ankietowani nie byli w stanie potwierdzić własnej międzynarodowej zdolności sądowej (możliwości stawania przed sądami międzynarodowymi, jako strona lub w ramach trybu uzyskiwania odpowiedzi na pytania prawne). Do chwili obecnej żaden z badanych samorządów nie był stroną sporu prawnego wynikłego ze współpracy międzynarodowej.

Sondaż uzupełniono dodatkowymi informacjami z zakresu kompetencji kadr oraz obszarów tematycznych, do których zaliczono rozwój regionalny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia (w tym patologie społeczne), turystykę i sport. Znaczenie każdego z obszarów jest zależne od wskaźnika zastosowanego w sondażu jednak kluczowe znaczenie mają:

- ochrona środowiska (m.in. realizacja projektów, których budżet przynajmniej został oparty na środkach zagranicznych);
- rozwój regionalny (został uznany za najważniejszy w wymiarze przynależności do międzynarodowych zrzeszeń regionów, województw i ich odpowiedników oraz podpisanych dokumentów o współpracy międzynarodowej);
- turystyka (obszar priorytetowy w przedsięwzięciach realizowanych przez przedstawicielstwa zagraniczne oraz obszar konfliktogenny w relacjach międzynarodowych).

Niemal wszystkie samorzady wyodrębniły w swoich strukturach komórki (departament, referat) do spraw współpracy międzynarodowej, w których zatrudniono osoby wybrane na podstawie określonych kryteriów. Znajomość języków obcych ma decydujący wpływ na wybór pracownika do spraw współpracy międzynarodowej.

W ankietowanych urzędach zazwyczaj są udzielane pełnomocnictwa do reprezentowania województwa za granicą. Upoważnienia te mogą być częściowe, pełne lub szczególne (z prawem głosu w imieniu marszałka województwa). Pracownicy do spraw współpracy międzynarodowej czynnie uczestniczą w przyjmowaniu delegacji zagranicznych. Awans zawodowy w departamencie (wydziale, referacie) do spraw współpracy międzynarodowej przebiega wg reguł obowiązujących w całym urzędzie. Płace pracowników nie odbiegają od pozostałych wynagrodzeń pracowniczych, a w każdym departamencie występuje jednolity system płacowy. Od pracowników oczekuje się stałego podnoszenia kompetencji, ale w przeważającej większości nie mogą oni liczyć na pomoc finansową ze strony pracodawcy. W ramach nawiązywania (utrzymywania) relacji zagranicznych pracownicy korzystają ze wsparcia zewnętrznego: pomocy ekspertów (profesorów uniwersyteckich bądź placówek naukowych), *think tanków*, instytucji otoczenia biznesu, placówek dyplomatycznych oraz ambasad. Najczęściej komórkę do spraw współpracy międzynarodowej wspierają radcy prawni ogólnie obsługujący urząd. Osoby zajmujące się problematyką międzynarodową mogą ponadto liczyć na pomoc Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W dobie informatyzacji dziwi brak postępu w umiędzynarodowionym projektowaniu i zwiększaniu przejrzystości stron internetowych urzędów marszałkowskich, które są niejednolite i skomplikowane w obsłudze. Oprócz tego, podmioty zagraniczne chcące nawiązać współpracę muszą się liczyć z tym, że urzędy nie objaśniają, jak wejść w partnerstwo z danym regionem. Istotną barierą stanowią też niedoskonałe tłumaczenia stron, szczególnie w zakładkach związanych ze współpracą międzynarodową.

6.2

Przedstawicielstwa zagraniczne (biura województw w Brukseli)

Status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych zweryfikowano także opierając się na opiniach ich przedstawicielstw zagranicznych.

Opinie przedstawicielstw zagranicznych na temat statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych różnią się nieznacznie. Zdecydowany pogląd prezentuje nieco ponad połowa uczestników badania. Ich zdaniem polskie województwo jest przede wszystkim podmiotem prawa polskiego i jednie aktorem stosunków międzynarodowych. Z drugiej strony biura zagraniczne rozważają podmiotowość województw w świetle prawa międzynarodowego. W pytaniu została odnotowana pojedyncza odpowiedź łącząca oba zakresy wskazań: „aktor relacji międzynarodowych o niektórych cechach podmiotu prawa międzynarodowego”.

Za najważniejszy atrybut podmiotowy polskich województw w stosunkach międzynarodowych przedstawicielstwa zagraniczne uważają czynności związane z zawieraniem umów, porozumień oraz innymi formami udokumentowanej współpracy międzynarodowej z zagranicznymi regionami, województwami i ich odpowiednikami. Równie ważny (ich zdaniem) w potwierdzeniu owego statusu jest udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów, województw i ich odpowiedników oraz aktywność w organach organizacji międzynarodowych. Listę deklarowanych argumentów na rzecz podmiotowości województw w stosunkach międzynarodowych zamykają projekty międzynarodowe, transfer kompetencji UE oraz cecha nieskategoryzowana: „dyplomacja regionalna” (wizyty studyjne / wymiana dyplomacji).

Przedstawicielstwa zagraniczne oceniły aktualny status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych. Ponad połowa uczestników badania potwierdziła czytelność statusu i brak trudności w relacjach zagranicznych. Odmiennie zdanie prezentują pozostali respondenci. Również tutaj opinie nie są jednokowe. Dla trzech z przedstawicielstw zagranicznych jasność statusu jest oczywista, ale jego realizacja budzi zastrzeżenia proceduralne oraz kompetencyjne⁵⁰². Pozostali poddają go w wątpliwość, a konsekwencją tego mogą być ograniczone możliwości rozwoju relacji zagranicznych.

Biura regionalne pozytywnie rokują dla statusu prawnomiędzynarodowego polskich województw oraz ich odpowiedników. W ich ocenie samorządy mają realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości na arenie międzynarodowej, pod warunkiem uporządkowania polityki zagranicznej i jej instrumentarium. Z kolei zwiększenie przez KE kompetencji (a przez to roli) regionów, województw lub ich odpowiedników we wdrażaniu unijnej polityki spójności może przynieść dwojaki efekt: albo wzmocni (lub co najmniej doń przybliży) podmiotowość prawnomiędzynarodową polskich województw albo będzie dla niej neutralna.

Przedstawicielstwa zagraniczne województw scharakteryzowały też wykonywaną przez siebie pracę. Zakres działań biur przedstawicielskich obejmuje:

- informowanie o zmianach prawnych, proceduralnych, decyzyjnych oraz zmianach w unijnych programach finansowych i funduszach;
- kontakty z instytucjami UE;
- promocję regionu;
- wsparcie władz lokalnych i regionalnych (m.in. poprzez organizowanie wizyt przedstawicieli władz w Brukseli, pomoc w organizowaniu staży pracowników

⁵⁰² Zastrzeżenia kompetencyjne dotyczą udziału regionów w sieciach bądź innych nieoficjalnych formach współpracy międzynarodowej (wyżej wymienione przypadki są poddawane konsultacji MSZ).

administracji samorządowej województwa w Brukseli, pozyskiwanie partnerów do projektów unijnych prowadzonych przez instytucje w regionie);

- wsparcie licznych instytucji i podmiotów w regionie (funkcja informacyjna oraz pomoc w pozyskiwaniu partnerów);
- aktywne wsparcie przedsięwzięć realizowanych w ramach porozumień o współpracy międzyregionalnej;
- budowa i utrzymywanie siatki kontaktów formalnych np. roboczych z przedstawicielstwami regionów partnerskich w Brukseli i kontaktów nieformalnych.

Wykonywanie zadań wymaga od pracowników biur regionalnych codziennej kreatywności i pomysłowości, na co posiadają pełną legitymację władz samorządowych⁵⁰³.

Reprezentacje zagraniczne województw zidentyfikowały trzy przeszkody w pełnieniu skutecznej działalności, do których zaliczane są:

- zbyt małe środki finansowe;
- zbyt mała liczba pracowników biura;
- ograniczenia w zakresie lobbingu (lobbing kwestionowany przez stronę rządową; konieczność konsultacji wpływa na długość procesu).

Ograniczenia budżetowe nie pozwalają na realizację wszystkich zadań biura. Wynikają one z konieczności płacenia wysokiej subwencji wyrównawczej (województwo mazowieckie). Przeszkodą niepozwalającą osiągnąć większej skuteczności bywają też zasoby kadrowe biura (np.: jeden etat i brak jego odpowiednika we właściwej strukturze urzędu, jak ma to miejsce w strukturze województwa podlaskiego). Ponadto, przez stronę rządową zostały narzucone ograniczenia w zakresie lobbingu. Podjęcie działań lobbingowych wymaga często długich konsultacji resortowych, co w rezultacie uniemożliwia wsparcie danej inicjatywy. Dotyczy to również przystępowania do organizacji i stowarzyszeń międzynarodowych, w tym sieci tematycznych (województwo śląskie).

⁵⁰³ Wspólną inicjatywą województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego jest powołane w Brukseli (w 2009 roku) przedstawicielstwo regionów Polski Wschodniej, znane pod nazwą „Dom Polski Wschodniej”. W opinii pięciu respondentów ten fakt wpływa nieznacznie na zmianę charakteru przedstawicielstw zagranicznych województw: ankietowani posiadają plan działania, który obowiązuje wszystkie pięć regionów, ale realizacja zadań następuje niezależnie od pozostałych.

SKRÓT KLUCZOWYCH ZAGADNIĘĆ

Według biur zagranicznych (polskich województw) status prawny polskiego województwa w stosunkach międzynarodowych znamionuje podmiotowość krajowa. Województwo posiada też niektóre cechy wyróżniające podmioty prawnomiędzynarodowe. Za najważniejszy atrybut podmiotowy w stosunkach międzynarodowych uznano czynności związane z zawieraniem umów, porozumień oraz innych form współpracy międzynarodowej. Uczestnicy badania ocenili też status prawny województw w stosunkach międzynarodowych. Połowa z nich potwierdziła jasność statusu i brak trudności w relacjach zagranicznych, pozostali prezentują odmienny pogląd w tej kwestii. Przyszłość statusu prawnomiędzynarodowego polskich województw została oceniona pozytywnie. W ocenie przedstawicielstw zagranicznych województwa mają realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości na arenie międzynarodowej, pod warunkiem uporządkowania polityki zagranicznej i jej instrumentarium. Zwiększenie przez Komisję Europejską kompetencji (roli) regionów, województw i ich odpowiedników we wdrażaniu unijnej polityki spójności może przynieść dwojaki efekt: albo wzmocni (lub co najmniej przybliży) podmiotowość prawnomiędzynarodową albo będzie dlań neutralne. Zakres działań biur przedstawicielskich jest szeroki i obejmuje zadania informacyjne, reprezentacyjne i wspierające. W ocenie respondentów skuteczność tych działań ograniczają budżety, nieliczna kadra biur oraz kwestionowanie przez stronę rządową prowadzonego przez przedstawicielstwa lobbingu.

6.3

Terenowa administracja rządowa

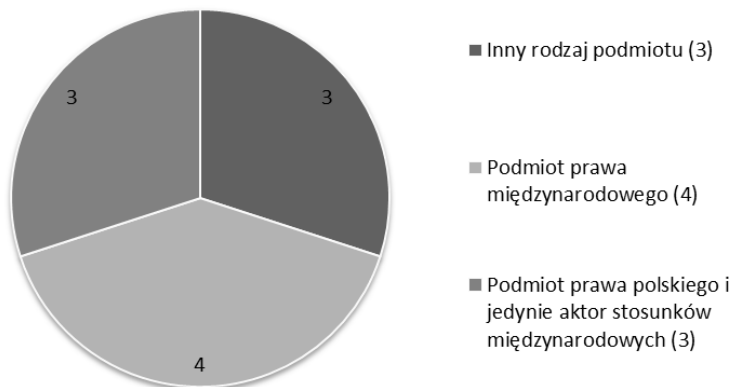
Do pełnego zidentyfikowania sytuacji prawnomiędzynarodowej polskich województw konieczne było objęcie badaniem administracji rządowej na poziomie wojewódzkim utrzymującej bezpośredni kontakt z województwami samorządowymi na tle ich współpracy międzynarodowej. W tym celu zostały przygotowane kwestionariusze ankiety uwzględniające wybrane wskaźniki użyte w sondażu administracji samorządowej. W badaniu udział wzięło czternaście z szesnastu instytucji (dwa urzędy wojewódzkie nie odpowiedziały na ankietę).

Respondenci zostali poproszeni o opinię na temat statusu prawnego polskiego województwa w stosunkach międzynarodowych. Różnice w zakresie wskazań są niewielkie – jednopunktowe. Najwięcej ankietowanych (czterech) uważa, że polskie województwo należy uznawać za podmiot międzynarodowy. Część uczestników badania (1/5) wskazywała na podległość prawu wewnętrznemu: „województwo ma osobowość prawną, ale współpraca ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną pań-

stwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami w granicach zadań i kompetencji województwa”. Pozostali, nazwali polskie województwo innym rodzajem podmiotu czyli: „podmiotem prawa polskiego podejmującym inicjatywy międzynarodowe” oraz „podmiotem o ograniczonej suwerenności prawnomiędzynarodowej wynikającej z uwarunkowań prawno-ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej” (4 respondentów nie odpowiadało na pytanie).

Rysunek 15.

Opinia urzędów wojewódzkich na temat statusu polskich województw w stosunkach międzynarodowych [w liczbach bezwzględnych]



N=14

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci skorzystali z możliwości zawarcia dodatkowych uwag i wskazali na wyraźne rozgraniczenie kompetencji wojewódzkich władz samorządowych (zawieranie porozumień czy realizacja programów) od rządowych (funkcje kontrolne i reprezentacyjne).

W ocenie urzędów wojewódzkich status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych urzeczywistniają dwa atrybuty, czyli zawieranie oficjalnych porozumień o współpracy międzynarodowej oraz realizacja projektów międzynarodowych. Inne cechy wyróżniające to: udział w międzynarodowych zrzeczeniach regionów, województw i ich odpowiedników, udział przedstawicieli województw w pracach organów organizacji międzynarodowych oraz wdrażanie środków pomocowych Unii Europejskiej.

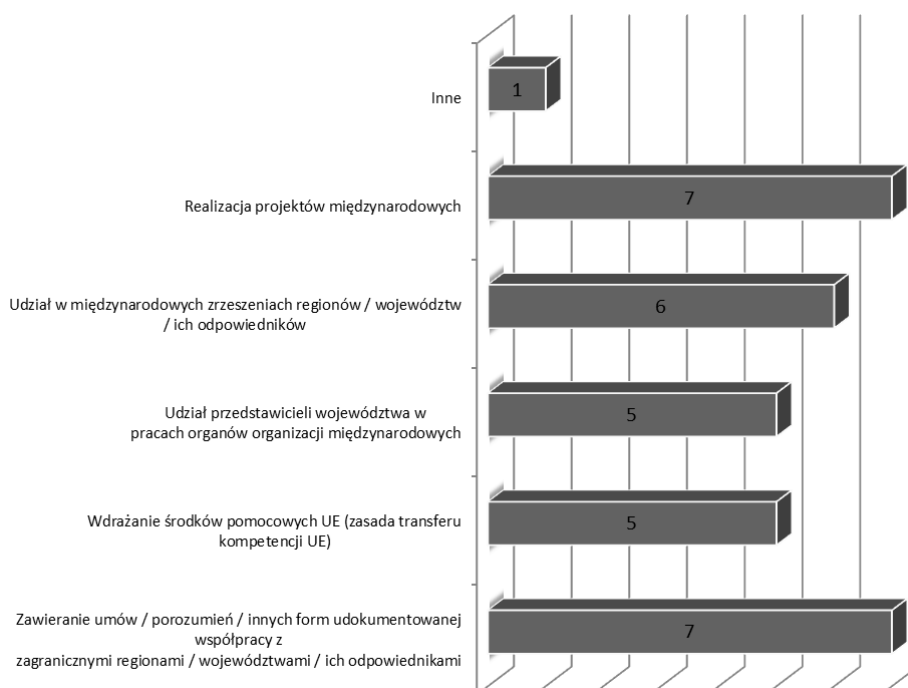
Nieliczni ankietowani uważają, że podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa należy zobrazować jeszcze inaczej: „według prawa między-

narodowego obecny status województwa to za mało, aby uznać go podmiotem. Status budzi wątpliwości, ponieważ:

- zdolność do czynności prawnych województwa ograniczona jest działalnością rządu RP (MSZ);
- województwo nie posiada przedstawicielstw dyplomatycznych (poza Brukselą);
- województwo nie występuje z roszczeniami w stosunku do innych podmiotów;
- województwo posiada prawa i obowiązki w ograniczonym zakresie międzynarodowym”.

Rysunek 16.

Atrybuty podmiotowości polskich województw w stosunkach międzynarodowych w opinii urzędów wojewódzkich [w liczbach bezwzględnych]



N=14

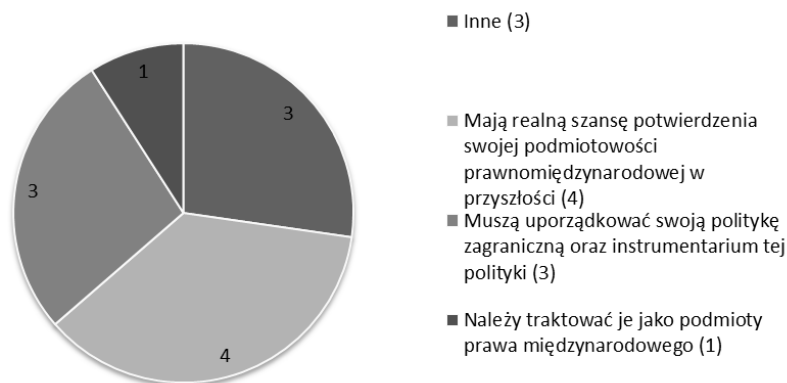
Źródło: opracowanie własne.

W ocenie uczestników badania aktualny status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa jest zrozumiały i zasadniczo nie wpływa negatywnie na relacje zagraniczne, ani ich nie komplikuje (tak uważa połowa ankietowanych). Odmienne stanowisko w kwestii statusu polskiego województwa prezentuje jeden respondent – zastrzeżenia mają zakres systemowy, a problem wywołuje liczba instytucji biorą-

cych udział w procesie jego zatwierdzenia. Pozostali uczestnicy badania ograniczyli się do wpisania uwag, według których właściwym do oceny omawianego statusu jest samorząd województwa.

Przyszłość statusu prawnomiędzynarodowego polskich województw i ich zagranicznych odpowiedników ankietowani ocenili raczej pozytywnie (odpowiedzi udzieliło tu 11 respondentów). Najwięcej odpowiedzi (cztery) wskazuje na realność szansy potwierdzenia przezeń podmiotowości prawnomiędzynarodowej, a kluczem do sukcesu ma być praktyka działań. Zdecydowany pogląd wyraził jeden respondent, według którego polskie województwa oraz ich zagraniczne odpowiedniki należy traktować jako podmioty prawa międzynarodowego. Aby ten fakt mógł zaistnieć a województwa były traktowane jako kategoria podmiotu prawa międzynarodowego muszą one uporządkować swoją politykę zagraniczną oraz jej instrumentarium – tak uważa trzech uczestników badania. Charakter pozostałych odpowiedzi określa oczekiwanie na zmianę statusu polskich województw w przyszłości oraz stwierdzenie, iż polskie województwa należy traktować tylko jako aktorów wypełniających założenia dotyczące współpracy międzynarodowej określone przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Ponadto, „trudno jest się odnosić do zagranicznych odpowiedników polskiego województwa, ponieważ w przypadku każdego innego państwa wymagana byłaby analiza obowiązującego podziału administracyjnego i terenowego oraz wynikających z niego właściwości kompetencyjnych w zakresie współpracy międzynarodowej”.

Rysunek 17.
Perspektywy statusu międzynarodowego polskich województw
w opinii urzędów wojewódzkich [w liczbach bezwzględnych]



N=14

Źródło: opracowanie własne.

Sześciu ankietowanych wypowiedziało się w kwestii ewentualnego umocnienia statusu polskich województw na forum międzynarodowym. Pozostali badani nie wyrazili zdania na ten temat. Wśród udzielonych odpowiedzi znajdują się dwie z pozytywnym wskazaniem; w jednej z nich stwierdzono: „Międzynarodowa współpraca samorządów odgrywa coraz ważniejszą rolę z punktu widzenia procesu integracji europejskiej. Szansą dla wzmocnienia roli regionów może być polityka spójności na lata 2014-2020”. Umocnienie statusu polskich województw na forum międzynarodowym jest / będzie niemożliwe z powodu:

- ustalonych ustawowo ram współpracy międzynarodowej i braku możliwości zmian w tym zakresie,
- usamodzielnienia się województw, zaburzającego równowagę prawno-ustrojową państwa.

W pytaniu zgłoszono dodatkowe uwagi dotyczące aktywności polskich województw na forum międzynarodowym. Zaprezentowano je w dwóch perspektywach:

W odpowiedziach na pytanie dotyczące konsekwencji planowanego przez Komisję Europejską zwiększenia kompetencji (roli) regionów, województw i ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 odpowiedzi ułożyły się proporcjonalnie. Część ankietowanych uważa ten wybieg za korzystny, część za obojętny.

Uczestnicy badania otrzymali zadanie dokonania samooceny kompetencji (wojewody / urzędu wojewódzkiego) w odniesieniu do współpracy zagranicznej polskich województw. Na subsydiarność oraz rodzaj kontrasygnowania czynności na wzór relacji minister – premier, sejm – prezydent, wskazało najwięcej (odpowiednio pięciu i czterech) ankietowanych. Niewiele mniej respondentów (trzech) zaznaczyło odpowiedź „inne”, zakres omawianych kompetencji określono tu, jako: „Ograniczone. Województwo nie prowadzi polityki zagranicznej państwa, lecz realizuje politykę rządu w terenie”. Pojedyncza opinia dotyczy wsparcia merytorycznego dla mało doświadczonych i słabo rozbudowanych struktur instytucjonalnych województw odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową.

W ocenie urzędów wojewódzkich ich komórki organizacyjne bądź osoby koordynujące współpracę międzynarodową województw samorządowych stanowią wystarczające jej zabezpieczenie kadrowe i organizacyjne.

Respondenci zostali poproszeni o przedstawienie krótkiej charakterystyki swojej pracy. Badanym postawiono dodatkowe pytania m.in.: czy codzienna praca i podział obowiązków są dobrze zorganizowane oraz czy dostrzegają oni jakiegokolwiek braki lub obszary wymagające usprawnienia. Otrzymane odpowiedzi nie są pełne, wszystkie za to wskazują na zakres pełnionych obowiązków, czyli:

- zapewnienie koordynacji realizacji porozumień zawartych przez wojewodę z partnerami zagranicznymi;
- organizację spotkań z przedstawicielami innych państw, w tym głów państw, premierów i szefów urzędów centralnych przy współpracy odpowiednich kancelarii (Prezydenta RP, Premiera RP, Sejmu i Senatu RP, ministerstw) i obsługa protokolarska ich oficjalnych wizyt;
- organizację prac i koordynację działania podkomisji i grupy roboczej do spraw współpracy przygranicznej, działających pod przewodnictwem wojewody, w ramach transgranicznych komisji międzyrządowych (specyfika jednego z urzędów);
- prowadzenie spraw związanych z opiniowaniem uchwał jednostek samorządu terytorialnego o przystępowaniu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych;
- opracowywanie projektów umów, porozumień, listów o współpracy międzyregionalnej i przekazywanie ich do akceptacji właściwemu ministrowi;
- współpracę z placówkami dyplomatycznymi państw obcych oraz polskimi za granicą;
- opracowywanie materiałów merytorycznych i analitycznych na potrzeby współpracy z korpusem dyplomatycznym i konsularnym;
- współpracę z regionalnym samorządem gospodarczym w zakresie wsparcia dla projektów promocji inwestycyjnej/gospodarczej regionu;
- merytoryczną i organizacyjną koordynację wyjazdów i wizyt zagranicznych (przy współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego);
- prowadzenie korespondencji z administracją rządową regionów państw trzecich;
- tłumaczenie pism z języków obcych.

Respondentów zapytano o przeszkody lub utrudnienia, jakie może napotkać województwo w zwiększaniu swej aktywności międzynarodowej. Pytanie okazało się nieprecyzyjne dla części ankietowanych. W rezultacie otrzymano wyniki dwójakiego rodzaju: zaprzeczenie owym problemom lub trudnościom (pięć wskazań) oraz uwagi o braku zrozumienia pytania (trzy wskazania).

Według respondentów wojewoda nie ogranicza kompetencji województw w zakresie ich współpracy międzynarodowej: „brak jest ustawy, w której w zakresie współpracy międzynarodowej kompetencje te by się spotykały”. W praktyce „mamy do czynienia ze współdziałaniem wojewody z samorządem województwa w zakresie współpracy z partnerami zagranicznymi”.

Relacje pomiędzy samorządem województwa a wojewodą oceniło jedenastu ankietowanych; 2/3 respondentów pozytywnie wypowiedziało się o obustronnych

kontaktach określając relację mianem partnerskiej. Pozostałe odpowiedzi zostały zaszeregowane w kategorii „inne”. Jednomyślnie wskazywano w niej na funkcję kontrolną wojewody: „Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) na zasadach określonych w ustawach o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa”.

SKRÓT KLUCZOWYCH ZAGADNIĘĆ

Ankietowani ocenili status prawny polskiego województwa w stosunkach międzynarodowych. W świetle wyników badania trudno jest przedstawić główną cechę wyróżniającą ów status. Precyzyjna ocena nie jest możliwa, ze względu na niewielkie – jednopunktowe różnice w liczbie wskazań. Rozpatrując status województw na poziomie międzynarodowym respondenci przyjęli, że jest on jasny i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych. W ich ocenie polskie województwa mają realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce. Ów status potwierdzają przede wszystkim dwa atrybuty: zawieranie oficjalnych porozumień o współpracy międzynarodowej oraz realizacja projektów międzynarodowych. W kwestii ewentualnego umocnienia statusu prawnego polskich województw na forum międzynarodowym respondenci przedstawili powody, dla których wspomniane umocnienie nie jest/ nie będzie możliwe. Powód pierwszy – ramy współpracy międzynarodowej są ustalone ustawowo. Powód drugi – usamodzielnienie się województw może zaburzyć równowagę ustrojową państwa. W kontekście wdrażania polityki spójności (na lata 2014-2020) plany Komisji Europejskiej, aby zwiększyć kompetencje (rolę) regionów, zostały uznane za raczej korzystne. Odnosząc kompetencje wojewody (urzędu wojewódzkiego) do współpracy zagranicznej polskich województw respondenci wskazali na subsydiarność oraz rodzaj kontrasygnowania czynności na wzór relacji minister – premier, sejm – prezydent. Według respondentów wojewoda nie ogranicza kompetencji województw w zakresie ich współpracy międzynarodowej. Relacje pomiędzy samorządem województwa a wojewodą określono mianem partnerskich.

6.4

Centralna administracja rządowa

Centralna administracja rządowa (z racji pełnionych funkcji kontrolnych) ma istotne znaczenie w kształtowaniu się relacji międzynarodowych polskich województw. Przyjęto, iż będzie ona objęta badaniem na temat ich statusu prawnego w stosunkach międzynarodowych. W skonstruowanym dla organów państwowych – docelowo dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych – kwestionariuszu ankiety zawarto prośbę o dokonanie samooceny kompetencji oraz scharakteryzowanie relacji z polskimi województwami. Początkowo otrzymano odpowiedź, w której brak informacji na temat kluczowych zagadnień zakłócił proces gromadzenia porównywalnych danych. Na potrzeby badań naukowych, ze strony MSZ, został jedynie przygotowany materiał informacyjny, z którego wynikał – nie wprost – charakter pracy urzędników administracji państwowej oraz kompetencje wobec współpracy zagranicznej:

1. Minister właściwy do spraw zagranicznych kieruje działem administracji rządowej – sprawy zagraniczne na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 roku w sprawie szczegółowego zakresu działań Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. nr 216, poz. 1605) / MSZ podaje błędną podstawę, gdyż wskazane wyżej rozporządzenie zostało uchylone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dn. 22 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu działań Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. nr 220, poz. 1725); minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje m.in. współpracę zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego, czyli poprzez udzielenie zgody na realizację inicjatyw zagranicznych, przyjęcie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, zgody w drodze decyzji administracyjnej na przystąpienie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.
2. Aktywność zagraniczna samorządu przynosi wymierne korzyści o znaczeniu lokalnym i regionalnym, może też w sposób szczególny oddziaływać na sprawy w wymiarze krajowym. W związku z tym „działania samorządu wymagają stałego wsparcia i współpracy z resortem spraw zagranicznych poprzez wykorzystanie mechanizmu konsultacji, będącego częścią procesu koordynacji polityki zagranicznej państwa, realizowanego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych”.

Wobec powyższej sytuacji zastosowano dodatkowy pomiar. Wykorzystano przy tym mechanizm interpelacji poselskiej. Odpowiedź MSZ została uzupełniona o ramy prawne:

1. Porozumienia zawierane przez województwa należą do kategorii inicjatyw zagranicznych województwa i w zależności od stopnia ogólności mogą przyjąć formę listów intencyjnych, deklaracji, oświadczeń, porozumień lub umów międzyregionalnych. Wskazywane dokumenty, w świetle ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. nr 39, poz. 443, ze zm.) nie są umowami międzynarodowymi.

2. W przypadku województw nie można mówić o odpowiedzialności międzynarodowej typowej dla państw.
3. W kwestii rozwiązywania ewentualnych sporów, które mogą wynikać ze współpracy międzyregionalnej województw, strony same w dowolnym momencie określają sposób i tryb ich rozwiązania zgodnie ze swoją wolą, w tym np. poprzez wybór organu rozstrzygającego. Jeśli strony tego nie określą zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2011 r. nr 80, poz. 432, ze zm.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), (Dz. Urz. UE L 177 z 04.07.2008 r., s. 6). Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dysponuje informacjami o zaistniałych sporach, w związku z prowadzoną przez województwa współpracą międzyregionalną, nie uczestniczy również w procesach ich rozwiązywania. W opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego jest uregulowana dostatecznie przepisami prawa wewnętrznego oraz prawa prywatnego międzynarodowego, w związku z tym nie zauważa się potrzeby tworzenia dodatkowych rozwiązań prawnych.
4. W ocenie MSZ samorządy terytorialne, w tym województwa, mogą mieć trudności w rozwijaniu współpracy międzynarodowej. Może to wynikać z wielu uwarunkowań, najpoważniejszym z nich mogą być niewystarczające zasoby finansowe na jej prowadzenie⁵⁰⁴.

Wymiernym efektem zastosowania w badaniu mechanizmu interpelacji poselskiej są też informacje przedstawione przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych:

1. Prawne unormowanie kontaktów transgranicznych i międzyregionalnych jest możliwe na podstawie ratyfikowanych w dniu 1 kwietnia 1993 roku, pierwszej w Europie Środkowej i Wschodniej, Europejskiej Ramowej Konwencji o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 287), tzw. „Konwencji Madryckiej”, podpisanej w Madrycie 21 maja 1980 roku oraz w dniu 14 lipca 1994 roku Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej 15 października 1985 roku (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607, sprostowanie w Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107).

⁵⁰⁴ Ministerstwo Spraw Zagranicznych wskazuje, że w 2012 roku został stworzony mechanizm wsparcia wymiaru obywatelskiego i samorządowego polskiej polityki zagranicznej. Na bazie sieci Regionalnych Centrów Informacji Europejskiej są tworzone ośrodki debaty międzynarodowej – stałe punkty kontaktu między ministerstwem a samorządem w sprawach zagranicznych.

2. Na podstawie tych uregulowań zostały ukonstytuowane następujące komisje i rady:
- Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej;
 - Polsko-Rosyjska Komisja do spraw Współpracy Międzyregionalnej;
 - Polsko-Rosyjska Rada do spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej;
 - Polsko-Rosyjska Rada do spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga;
 - Polsko-Słowacka Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej;
 - Polsko-Czeska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Spraw Współpracy Transgranicznej;
 - Polsko-Ukraińska Międzyrządowa Rada Koordynacyjna do spraw Współpracy Międzyregionalnej;
 - Polsko-Litewska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej;
 - Wspólna Komisja Polsko-Flamandzka;
 - Polsko-Walońsko-Brukselska Komisja Mieszana;
 - Polsko-Białoruska Międzyrządowa Komisja Koordynacyjna do spraw Współpracy Transgranicznej;
 - Polsko-Łotewska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Międzyregionalnej;
 - Polsko-Estońska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Międzyregionalnej.

Komisje i Rady tworzą forum dla dyskusji i rozwiązywania ewentualnych problemów pojawiających się we współpracy:

- po polskiej stronie komisje i rady są łącznikiem między władzami samorządowymi a podmiotami zainteresowanymi współpracą transgraniczną i międzyregionalną a administracją rządową;
- w ramach komisji i rad funkcjonują podkomisje (komitety, grupy robocze, zespoły robocze), które zajmują się rozwiązywaniem konkretnych przypadków jak np. kwestia przejść granicznych, infrastruktury czy przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom;
- posiedzenia komisji i rad poprzedzają konsultacje i spotkania współprzewodniczących celem wypracowania jednolitego stanowiska w negocjacjach z partnerami;

- na wniosek ministra spraw wewnętrznych odbywa się imienne mianowanie przewodniczącego polskich części rad i komisji w trybie obiegowym przez Radę Ministrów;
- na posiedzeniach rad i komisji międzyrządowych województwa identyfikują problemy występujące we współpracy międzynarodowej i w przypadku, gdy ich rozwiązanie pozostaje w gestii Rządu (aktualizacja, podpisanie nowych umów i porozumień międzyrządowych) postulaty są zapisywane w dokumentach końcowych z posiedzeń;
- w sytuacji pojawiających się problemów w relacjach międzynarodowych polskich województw sekretariat rad i komisji (MSW) organizuje rządowo-samorządowe spotkania uzgodnieniowe;
- jednym z możliwych instrumentów międzynarodowej współpracy województw jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej; na przystąpienie do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego lub podmiotu prawa publicznego zgodę wyraża (w drodze decyzji) minister właściwy do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, finansów publicznych oraz rozwoju regionalnego.

SKRÓT KLUCZOWYCH ZAGADNIĘĆ

W badaniu udział wzięło dwóch respondentów: Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Wyrażone opinie przedstawiły status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych głównie oparty na stanie prawnym i praktycznej wiedzy, zwłaszcza uzyskanej w związku funkcjonowaniem komisji i rad w zakresie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Wyraźne stanowisko zostało zawarte jedynie w odniesieniu do stanu stosunków międzynarodowych polskich województw oraz kwestii umocnienia statusu polskich województw na forum międzynarodowym.

6.5

Partnerzy zagraniczni – regiony europejskie

W badaniu statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych został przewidziany udział regionów europejskich (współpracujących z partnerami polskimi – województwami). Na pytania kwestionariusza ankiety odpowiedziało łącznie 25 podmiotów z następujących krajów: Austrii, Czech,

Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Mołdawii, Niemiec, Rosji, Rumunii, Słowacji, Szwecji, Włoch (tabela 9). Uczestników badania to większości międzynarodowi partnerzy polskiej administracji publicznej. Sześć z nich przesłało informacje mało znaczące – niepełne lub wskazujące na brak rozeznania w polskim prawodawstwie. Są to: Meklemburgia, Zagłębie Saary (Niemcy), Bratysława, Kraj Nitrzański (Słowacja), Krym (Ukraina), Llywodraeth Cymru (Walia).

Tabela 9.
Międzynarodowi partnerzy polskich województw

Austria (Linz)

Region austriacki okazjonalnie współpracuje z polskimi województwami, nie jest to jednak ani stała współpraca, ani partnerstwo.
Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.
Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza udział w pracach organów międzynarodowych, realizacja projektów międzynarodowych oraz wdrażanie środków pomocowych UE.
W ocenie ankietowanego status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa nie jest w pełni jasny, co rodzi wątpliwości i ogranicza rozwój stosunków zagranicznych.
Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 będzie obojętne dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw.
Region austriacki określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Respondenta można traktować jako podmiot prawa międzynarodowego w różnych sytuacjach i obszarach współpracy.

Czechy

Ostrawa	Liberec
Region współpracuje z województwem opolskim oraz śląskim w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Czechy 2007-2013.	Województwo dolnośląskie (obszary współpracy: gospodarka przestrzenna, ochrona środowiska, infrastruktura drogowa i kolejowa, innowacje, B+R)
Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.	Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.

<p>Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami; – udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników; – udział w pracach organów organizacji międzynarodowych; – realizacja projektów międzynarodowych; – wdrażanie środków pomocowych UE; 	<p>Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami; – udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników; – udział w pracach organów organizacji międzynarodowych; – realizacja projektów międzynarodowych;
<p>W ocenie ankietowanego status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa jest jasny i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych.</p>	<p>W ocenie ankietowanego status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa jest jasny i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych.</p>
<p>Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny, zdaniem ankietowanego regionu, uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości w praktyce.</p>	<p>Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny być traktowane jako podmioty prawa międzynarodowego ale także mają realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości w praktyce.</p>
<p>Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014–2020 wzmocni podmiotowość polskich województw w sferze prawnomiędzynarodowej. Taki sposób umocnienia respondent uznał za dobry prognostyk na przyszłość.</p>	<p>Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014–2020 będzie obojętne dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw.</p>
<p>Region czeski określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowanego należy traktować jako podmiot prawa czeskiego i jedynie aktora stosunków międzynarodowych.</p>	<p>Region czeski określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest podmiotem prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach.</p>

Dania (Bornholm)

Województwo warmińsko-mazurskie (rozpoczęcie współpracy w 1999 roku, w 2003 roku została podpisana bilateralna umowa o współpracy)

Województwo pomorskie oraz warmińsko-mazurskie (od 1998 roku) w ramach Euroregionu Bałtyk

Województwo pomorskie, zachodniopomorskie i warmińsko-mazurskie w ramach Programu Transgranicznego „Południowy Bałtyk” 2007-2013

Respondent nie odnotował sytuacji, w której istniałyby przeszkody prawne do zawiązywania współpracy międzynarodowej.

W ocenie ankietowanego status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa jest jasny i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych.

Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki zdaniem respondenta powinny uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce. Możliwość taką stworzy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, instytucja ponadnarodowa tworzona na terytorium UE.

Finlandia (Helsinki)

Województwo Zachodniopomorskie (Szczecin) oraz Województwo pomorskie (Gdańsk) – współpraca w ramach BSSSC Konferencji Współpracy Subregionalnej Państw Regionu Morza Bałtyckiego

Województwo podlaskie (Białystok) – CPMR Konferencja Peryferyjnych Nadmorskich Regionów Europy

Województwo mazowieckie (Warszawa) – BSSSC oraz CPMR

Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.

Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza:

- zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami
- udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników
- udział w pracach organów organizacji międzynarodowych
- realizacja projektów międzynarodowych
- wdrażanie środków pomocowych UE

Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa jest jasny, ale jego praktyczna realizacja budzi zastrzeżenia. Wątpliwości wynikają z braku rozeznania, co do detali legalnych statusów poszczególnych krajów.

Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce oraz uporządkować swą politykę zagraniczną i instrumentarium tej polityki

Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 wzmocni podmiotowość województw w sferze prawnomiędzynarodowej oraz przybliży polskie województwa do tejże podmiotowości.

Region helsiński określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest wyłącznie podmiotem prawa krajowego ale może być on także podmiotem prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach.

Francja

<i>Lotaryngia</i>	<i>Ile-de-France (region francuski)</i>
Województwo lubelskie	Województwo mazowieckie (partnerstwo funkcjonuje od 2000 roku).
Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.	(·)
Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza: – zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami; – udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników; – udział w pracach organów organizacji międzynarodowych – realizacja projektów międzynarodowych – wdrażanie środków pomocowych UE	(·)
Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa w ocenie ankietowanego jest jasny, nie budzi wątpliwości i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych	(·)
Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce.	(·)
Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 będzie obojętne dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw.	
Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest wyłącznie podmiotem prawa krajowego.	Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowanego można uznawać za podmiot prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach.

Hiszpania

<i>Finca de La Alfranca</i>	<i>Galicja</i>
(.)	Komitet Regionów, CPMR Konferencja Peryferyjnych Nadmorskich Regionów Europy, AEBR Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych
Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych. Tylko państwa i międzynarodowe organizacje są podmiotami prawa międzynarodowego. „Polskie regiony są międzynarodowymi aktorami mogącymi kreować „miękkie prawo”. Międzynarodowa pozycja władz regionalnych zależy od poziomu decentralizacji państwa. Polska poczyniła postępy w decentralizacji po 1990 roku, ale wiele kompetencji pozostało na szczeblu państwowym (np. biodwersyfikacja, parki naturalne”).	Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.
Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza: – zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami – udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników – realizacja projektów międzynarodowych – wdrażanie środków pomocowych UE	Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza: – zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami – udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników – realizacja projektów międzynarodowych – wdrażanie środków pomocowych UE
(·)	Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa w ocenie ankietowanego jest jasny, ale jego praktyczna realizacja budzi zastrzeżenia. „Polskie województwa mogą prowadzić działalność jedynie w obrębie polskiego ustawodawstwa i realizować jedynie kompetencje w nim przewidziane”.
<i>Polskie regiony (rozumiane jako władze regionalne) powinny być uznane za aktorów w scenariuszu międzynarodowym”.</i>	Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce.

Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 umożliwi polskim regionom kontrolę nad wydatkowaniem funduszy.	Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 przybliży polskie województwa do podmiotowości prawnomiędzynarodowej.
Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowanego można uznawać za podmiot prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach. „W ostatnich dekadach władze regionalne pokazały innowacyjny sposób współpracy tworząc regionalne (ENCORE, nrg4SD, CPMR) i lokalne sieci (CGLU, ICLEI, Porozumienie między burmistrzami). Wykorzystanie tych sieci pozwala władzom regionalnym na uczestnictwo w forach międzynarodowych oraz utrzymywanie dialogu z UE oraz ONZ”.	Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowanego można uznawać za podmiot prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach. „Region posiada strukturę autonomicznej wspólnoty i nie jest sensu stricto podmiotem prawa międzynarodowego. W obronie swoich interesów, wyposażony w kompetencje tożsame do tych, które posiada wewnątrz kraju region może prowadzić działalność poza granicami autonomii”.

Mołdawia (Chisinau)

Lokalna administracja publiczna

Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.

Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza:

- zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami;
- udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników;
- udział w pracach organów organizacji międzynarodowych;
- realizacja projektów międzynarodowych;
- wdrażanie środków pomocowych UE.

Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości w praktyce.

Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 przybliży polskie województwa do podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

Region mołdawski określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest podmiotem prawa międzynarodowego.

Niemcy (Branderburgia)

*Województwo dolnośląskie, mazowieckie, lubuskie, podlaskie, wielkopolskie
oraz zachodniopomorskie*

Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.

Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza:

- zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami;
- udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników;
- udział w pracach organów organizacji międzynarodowych;
- realizacja projektów międzynarodowych;
- wdrażanie środków pomocowych UE.

Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa nie jest w pełni jasny, co rodzi wątpliwości i ogranicza rozwój stosunków zagranicznych.

Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uporządkować swą politykę zagraniczną i instrumentarium tej polityki.

Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 wzmocni podmiotowość polskich województw w sferze prawnomiędzynarodowej oraz przybliży je do podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

Region niemiecki określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest podmiotem prawa międzynarodowego.

Rosja (Petersburg)

*Województwo dolnośląskie (umowa o współpracy podpisana w 2003 roku),
Województwo łódzkie (umowa o współpracy podpisana w 2011 roku)*

Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.

Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza:

- zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami;
- udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników;
- udział w pracach organów organizacji międzynarodowych;
- realizacja projektów międzynarodowych.

Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa jest jasny, nie budzi wątpliwości i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych.

Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce.

Region rosyjski określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowanego można uznawać za podmiot prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach.

Rumunia (Suczawa)

Województwo podkarpackie oraz województwo śląskie

Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.

Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza:

– zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami.

Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa jest jasny, nie budzi wątpliwości i nie przynosi trudności w jego relacjach zagranicznych.

Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki mają realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce.

Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 przybliży polskie województwa do podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

Region rumuński określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest podmiotem prawa krajowego.

Słowacja

<i>Kraj koszycki</i>	<i>Kraj preszowski</i>	<i>Bańska Bystrzyca (org. Banská Bystrica)</i>
(-)	Województwo małopolskie, Województwo podkarpackie, Województwo śląskie (w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Słowacja)	Województwo warmińsko-mazurskie (współpraca w obszarze turystyki).
Zdaniem respondenta polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.	Zdaniem respondenta polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.	Zdaniem respondenta polskie województwo jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.
Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza: – realizacja projektów międzynarodowych; – wdrażanie środków pomocowych UE.	Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza: – zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami;	Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza: – zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami;

	<ul style="list-style-type: none"> - udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników; - udział w pracach organów organizacji międzynarodowych; - realizacja projektów międzynarodowych; - wdrażanie środków pomocowych UE. 	<ul style="list-style-type: none"> - udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników; - realizacja projektów międzynarodowych.
Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa w ocenie ankietowanego jest jasny, nie budzi wątpliwości i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych.	(.)	Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa w ocenie ankietowanego jest jasny, nie budzi wątpliwości i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych.
Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uporządkować swą politykę zagraniczną oraz instrumentarium tej polityki.	Województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny być traktowane jako podmioty prawa międzynarodowego oraz uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce.	(.)
Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 wzmocni podmiotowość polskich województw w sferze prawnomiędzynarodowej.	Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 przybliży polskie województwa do podmiotowości prawnomiędzynarodowej.	Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 wzmocni podmiotowość polskich województw w sferze prawnomiędzynarodowej.
Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest podmiotem prawa krajowego.	Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest podmiotem prawa krajowego ale można uznawać go także za podmiot prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach.	Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest podmiotem prawa krajowego.

Szwecja (Stockholm)

Województwo mazowieckie

Zdaniem respondenta, polskie województwo jest podmiotem prawa międzynarodowego, ale także (w zależności od rozpatrywanej kwestii) podmiotem prawa krajowego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.

Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza:

- zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami;
- udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników;
- udział w pracach organów organizacji międzynarodowych;
- realizacja projektów międzynarodowych;
- wdrażanie środków pomocowych UE.

Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 będzie obojętne dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw.

Region szwedzki określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowanego można uznawać za podmiot prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach.

Włochy

<i>Region Abruzzo</i>	<i>Dolina Aosty</i>
(·)	Województwo warmińsko-mazurskie (umowa o współpracy podpisana w 1999 roku)
(·)	Zdaniem respondenta polskie województwo jest podmiotem prawa krajowego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.
(·)	Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza: <ul style="list-style-type: none"> – zawieranie umów z zagranicznymi regionami / województwami / ich odpowiednikami; – udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów / województw / ich odpowiedników; – udział w pracach organów organizacji międzynarodowych; – realizacja projektów międzynarodowych.
Status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa w ocenie ankietowanego jest jasny, nie budzi wątpliwości i nie przynosi trudności w relacjach zagranicznych.	(·)

Planowane przez KE zwiększenie kompetencji roli regionów / województw / ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności na lata 2014-2020 wzmocni podmiotowość polskich województw w sferze prawnomiędzynarodowej.	(·)
Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest jednostką terytorialną z własnym umocowaniem prawnym i kompetencjami ustanowionymi zgodnie z włoską konstytucją.	Region określił właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy. Ankietowany jest podmiotem prawa krajowego.

Źródło: opracowanie własne.

Regiony europejskie najczęściej podejmują współpracę z województwami warmińsko-mazurskim oraz mazowieckim. W ujęciu geograficznym partnerstwa są realizowane w szerokim pasie od południowej do północnej oraz północno-wschodniej Polski. Opinia respondentów na temat polskich województw jest jednomyślna – to podmioty prawa polskiego i jedynie aktorzy stosunków międzynarodowych. Status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych wyróżniają wszystkie (przewidziane w sondażu) atrybuty: możliwość zawierania umów z zagranicznymi regionami, województwami lub ich odpowiednikami, udział w międzynarodowych inicjatywach czy pracach organów organizacji międzynarodowych, realizacja projektów na poziomie międzynarodowym oraz wdrażanie środków pomocowych Unii Europejskiej (w ramach transferu kompetencji UE). Respondenci najczęściej wskazywali na przejrzystość statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych i brak związanych z tym trudności w relacjach zagranicznych. W ocenie partnerów zagranicznych województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce. Możliwość taką stworzy europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej. W kontekście nowego okresu programowania (2014-2020) plany Komisji Europejskiej – zwiększenia kompetencji (roli) regionów, województw, ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności – podzieliły zdania respondentów. Za dobry prognostyk uznano możliwość wzmocnienia podmiotowości polskich województw w sferze prawnomiędzynarodowej.

Regiony europejskie określiły właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy: najczęściej wskazywano, że można traktować je jako podmioty prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach.

SKRÓT KLUCZOWYCH ZAGADNIENÍ

Respondenci uznali polskie województwo za podmiot prawa polskiego i jedynie aktora w stosunkach międzynarodowych. Ankietowani nie dokonali wyróżnienia najważniejszego atrybutu statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych, lecz zazwyczaj wymieniali wszystkie (przewidziane w sondażu) cechy. W ocenie aktualnego statusu prawnomiędzynarodowego polskich województw respondenci najczęściej wskazywali na jego przejrzystość i brak trudności w relacjach zagranicznych. W ich ocenie województwa polskie oraz ich zagraniczne odpowiedniki powinny uzyskać realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce. Możliwość taką – ich zdaniem – stworzy europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej. W kontekście nowego okresu programowania (2014-2020) plany Komisji Europejskiej – zwiększenia kompetencji (roli) regionów, województw i ich odpowiedników we wdrażaniu polityki spójności – podzieliły zdania uczestników badania. Za dobry prognostyk uznano możliwość wzmocnienia podmiotowości polskich województw w sferze prawnomiędzynarodowej. Regiony europejskie określiły też właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy, na ogół przyjmując, że można traktować je, jako podmioty prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach.

6.6

Zrzeszenia regionów europejskich/województw, euroregiony

Sieci regionów europejskich w badaniu statusu prawnomiędzynarodowego polskich województw reprezentuje Międzynarodowa Sieć ENCORE – Konferencja Regionów Europy do spraw Środowiska. W związku z tym, że w granicach Polski znajduje się szesnaście euroregionów, to one właśnie najliczniej odpowiedziały na zaproszenie do udziału w badaniu. Zgłosiło się pięć: Stowarzyszenie Gmin Dorzeczna Górnej Odry Silesia, Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska, Związek Euroregion „Tatry” oraz Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregion Nysa i Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion „Sprewa–Nysa–Bóbr”, który przesłał jedynie krótkie wyjaśnienie nt. statusu organizacji: „nie posiadamy statusu organizacji międzynarodowej” i członkostwa: „naszymi członkami są wyłącznie polskie gminy i powiaty oraz Wojewoda Lubuski jako członek Wspierający”. To ostatnie potwierdzałoby teoretyczne założenie o spadku atrakcyjności euroregionów z punktu widzenia województw i braku perspektywy pozytywnej zmiany tego stanu rzeczy. Udział w badaniu wziął też Związek Województw RP, który co prawda zrzesza wyłącznie polskie województwa, ale istotnie skupia się również na ich współpracy międzynarodowej.

Zasadniczą kwestią w sondażu euroregionów i sieci regionów europejskich było uzyskanie odpowiedzi na temat ich podmiotowości prawnomiędzynarodowej. W grupie respondentów tylko jeden z nich – Związek Euroregion „Tatry” stoi na stanowisku, że posiada wspomnianą podmiotowość – jest to podmiotowość organizacji międzynarodowej pozarządowej. Żaden z pozostałych uczestników badania nie deklaruje posiadania podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

Polskie województwo, w jednakowej ocenie ankietowanych, jest podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych.

Atrybuty podmiotowe statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych zostały opisane dwojako. Z jednej strony uznano wszystkie przewidziane w kwestionariuszu ankiety odpowiedzi. Z drugiej strony przedstawiono uzupełniające uwagi: polskie województwo „jest jedynie aktorem na arenie międzynarodowej, ponieważ musi ono wpisywać się i liczyć się z polityką zagraniczną państwa polskiego, co w pewnym sensie pozbawia je całkowitej swobody w kształtowaniu własnych wizji rozwoju kontaktów międzynarodowych. Bez pełni swobody trudno jest mówić o podmiotowości. Powyższe atrybuty świadczą jedynie, że może ono wykonywać pewne działania, na które ma zgodę rządu RP lub te działania zostały uregulowane przez polskie ustawodawstwo”.

Aktualny status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa jest zrozumiałe, ale jego realizacja budzi zastrzeżenia:

- kompetencyjne – istnieją wątpliwości dotyczące tego, jak daleko może posunąć się województwo w kształtowaniu relacji z podmiotami innych państw;
- systemowe – konieczność konsultacji z MSZ projektów umów dotyczących współpracy z partnerem zagranicznym.

Tak uważa dwóch respondentów. Taka sama liczba badanych określiła status polskiego województwa mianem nie w pełni jasnego, co w ich opinii może rodzić wątpliwości i ograniczać rozwój stosunków zagranicznych województwa. Jeden z ankietowanych nie wyraził zdania na ten temat, natomiast jeden podmiot uważa, że status ten jest jasny i nie budzi wątpliwości.

Opinia uczestników badania na temat aktualnego statusu polskich województw jest podzielona. Ankietowani zauważają konieczność uporządkowania polityki zagranicznej województw oraz jej instrumentarium (jedno wskazanie), ale także są zdania, że polskie województwa i ich zagraniczne odpowiedniki mają realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości w praktyce np. poprzez utworzenie EUWT.

W kwestii zwiększenia kompetencji (roli) regionów, województw i ich odpowiedników we wdrażaniu unijnej polityki spójności (2014-2020) respondenci do-

strzegają szansę przybliżenia polskich województw do podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Plany Komisji Europejskiej oceniło trzech ankietowanych.

Tabela 10.
Status prawny ankietowanych euroregionów oraz sieci regionów europejskich

<i>Wyszczególnienia</i>	<i>Podmiot prawa międzynarodowego</i>	<i>Podmiot prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach</i>	<i>Podmiot prawa krajowego</i>
Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry Silesia	nie	tak	tak (aktualnie)
Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska	nie	nie	tak
Związek Euroregion „Tatry”	nie	tak	nie
Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregion Nysa	nie	nie	tak
ENCORE	nie	tak	nie
Związek Województw RP	nie	nie	tak

Źródło: opracowanie własne.

W sondażu dla zrzeszeń regionów europejskich/województw, euroregionów została zawarta prośba o określenie ich charakteru prawnego (tabela 10). Odnosząc się do niej uczestnicy badania określili swój status prawnomiędzynarodowy. Zarówno Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry Silesia, Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska oraz Związek Województw RP są podmiotami prawa krajowego. Podmiotem prawa międzynarodowego w określonych sytuacjach i obszarach jest sieć regionów europejskich – ENCORE oraz Związek Euroregion „Tatry”, który obecnie wraz ze Zdruciem Regionem „Tatry” są na etapie zakładania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej⁵⁰⁵.

⁵⁰⁵ Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregion Nysa przekazało na potrzeby badania niepełne odpowiedzi, w których nie określono i nie dokonano oceny właściwego sobie statusu prawnego w stosunkach międzynarodowych. Pozostałe opinie są zgodne w przedmiocie odpowiedzi z informacjami udzielonymi przez inne podmioty z grupy.

SKRÓT KLUCZOWYCH ZAGADNIENÍ

Sondaż dla zrzeszeń regionów/województw i euroregionów rozpoczął się od pytania o ich podmiotowość prawnomiędzynarodową. Tylko jeden z sześciu uczestników badania zadeklarował jej posiadanie – jest to podmiotowość organizacji międzynarodowej pozarządowej. Jednakowo został oceniony status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych; respondenci uznali województwa za podmioty prawa polskiego i jedynie aktorów stosunków międzynarodowych. Ocena ta została powtórnie zaakcentowana w odpowiedziach na pytanie dotyczące atrybutów podmiotowych polskich województw w stosunkach międzynarodowych. Respondenci dostrzegli przeszkody kompetencyjne i systemowe w realizacji aktualnego statusu prawnomiędzynarodowego województw. Podniesiona została kwestia uporządkowania polityki zagranicznej polskich województw i instrumentarium tej polityki oraz realnej szansy potwierdzenia ich podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce. Plany Komisji Europejskiej – zwiększenia kompetencji (roli) regionów we wdrażaniu unijnej polityki spójności zostały ocenione korzystnie. Zrzeszenia regionów/województw/euroregiony określiły właściwy sobie status prawnomiędzynarodowy: respondenci podlegają prawu krajowemu. Mogą być również uznawane za podmioty prawa międzynarodowego, w zależności od sytuacji i obszaru działania.

6.7

Wnioski z badań

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 międzynarodowej 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 w ich ocenie 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 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 nieznaczne, a próba składająca się ze zrzeczeń regionów/województw i euroregionów zbyt mała, aby sformułować ogólne wnioski. Jednomyslną 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 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 euroregiony. Respondenci podlegają prawu krajowemu (euroregiony), ale w określonych sytuacjach i obszarach działania można je uznać za podmioty prawa międzynarodowego (euroregiony, sieć regionów europejskich, regiony europejskie).

7

Skutki prawne międzynarodowej współpracy województw

Międzynarodowa współpraca województw – w założeniach i wymiarze praktycznym determinuje określone implikacje prawne. Niezależnie od stosunków rządowych, niefrasobliwości wykonawców, istnienia ważniejszych spraw zarówno państwo, jak i regiony (także wspólnoty ich mieszkańców) muszą mieć tego świadomość. Skutki bezpośrednie województwa odczuwają na bieżąco i to one, w potocznym mniemaniu, składają się na międzynarodową współpracę województw. Omówienia wymagają też te skutki prawne, które nie są oczywiste, mają charakter pośredni i następują stopniowo. Badania teoretyczne i empiryczne skłaniają do wniosku, że współpraca międzynarodowa polskich województw znajduje się „w budowie”. Wydaje się, że ten proces należałoby połączyć z kształtowaniem postawy podmiotowej polskich województw. Zgodnie z metodą *primum non nocere* nawet, jeśli droga do podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw jawi się dziś jako mało prawdopodobna perspektywa⁵⁰⁶.

7.1

Problem podmiotowości prawnomiędzynarodowej województw

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest formułą otwartą. Pierwotnie była właściwością państw, te jednak stopniowo dopuszczały do podmiotowości prawa międzynarodowego nowe kategorie podmiotów wtórnych⁵⁰⁷. Obserwacja tego procesu skłania do wniosku, że nie jest on zamknięty. Poglądy – zgłoszone na różnych

⁵⁰⁶ M. Perkowski, *Polskie województwa ...*, s. 110.

⁵⁰⁷ Warto zaznaczyć, że Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 roku w art. 3 stanowi: „Konwencji nie stosuje się ani do porozumień międzynarodowych, zawieranych między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego lub między tymi innymi podmiotami prawa międzynarodowego”. Wynika z tego, że dopuszcza możliwość istnienia podmiotów prawa międzynarodowego innych niż państwa, ale ich nie wymienia.

etapach – o zamkniętym charakterze podmiotowości prawnomiędzynarodowej, choć „łatwe i wygodne” ostatecznie okazały się chybione (nie tylko za sprawą organizacji międzynarodowych). Nie ma więc powodu, aby aktualnie powielać ten błąd. Obszar rozwojowy podmiotowości prawnomiędzynarodowej zawiera się w popularnej dziś koncepcji aktorów pozapaństwowych, częściej określanych według anglojęzycznej formuły, jako *non-state actors*⁵⁰⁸. Chodzi tu o podmioty prawa międzynarodowego inne niż państwa, a jednocześnie koncepcja jest otwarta na nowe kandydatury, także te kontrowersyjne. Wydaje się, że odzwierciedla ona aktualny etap rozwoju teorii podmiotowości prawa międzynarodowego⁵⁰⁹. Dawniej w tym obszarze bezdyskusyjnie dominowały państwa, które przecież zapoczątkowały i ukształtowały samo prawo międzynarodowe. To ostatnie czyniły najpierw intuicyjnie, stosownie do bieżących potrzeb, a więc w ten sam sposób pośrednio formowały swą podmiotowość. Zwracając się do siebie wzajemnie – stopniowo tworzyły między sobą prawa i obowiązki. Innych form bytu (w relacjach poziomych) – państwa początkowo nie uwzględniły normatywnie. Chociaż ówczesna rzeczywistość nie do końca oznaczała „samotność państw” na forum międzynarodowym, to jednak formalnie tak to wyglądało, a ów podmiotowy monopol trwał w zasadzie do czasów nowożytnych i współczesnych. Po części działo się tak siłą inercji (skoro dotąd podmiotami były wyłącznie państwa, to tak pojmowano prawidłowość, a inne warianty byłoby od niej odstępstwem), a częściowo wskutek braku zapotrzebowania na prawo międzynarodowe inne niż międzypaństwowe. Rozumowanie to skutecznie hamowało rozwój podmiotowości prawa międzynarodowego, w ramach której nawet najbardziej oczywiste kandydatury pozapaństwowe traktowano w kategorii „wyjątków”. Zapewne z dorobku cywilistów czy administratywistów wywodzono eklektyczne uzasadnienia owych „wyjątków”, na przykład formułę „ułamnej podmiotowości prawnej”. Nie wszyscy jednak ulegli tej stagnacji, a „wyjątki” postulowano coraz częściej⁵¹⁰. Z drugiej strony, zaniepokojeni tym konserwatyści swój

⁵⁰⁸ Na ten temat m. in.: A. Bianchi, *The Fight for Inclusion: Non-State Actors and International Law*, [w:] *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, pod red. U. Fastenratha i in., Oxford – New York 2012, s. 39 i n.; A.-M. Le Gloanec, *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester 2007; J. E. Nijman, *Non-state actors and the international rule of law: Revisiting the „realist theory” of international legal personality*, “Amsterdam Center for International Law Research Paper Series” 2010. W doktrynie polskiej przede wszystkim B. Mielnik, *Kształtowanie się poza państwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008.

⁵⁰⁹ Por. M. Perkowski, *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego*, w: *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, pod red. J. Menkesa, Warszawa 2007, s. 454 i n.

⁵¹⁰ C. Berezowski, *Les sujets non souverains du droit international*, Paryż 1939; W. Sukiennicki, *Podstawa obowiązywania prawa narodów. Studium prawnicze*, Wilno-Warszawa 1929, s. 41; W. Warkała-

pogląd o bezwzględnej supremacji państw na płaszczyźnie prawa międzynarodowego wyrażać poczęli dobitniej⁵¹¹.

Podstawy dla rozszerzenia podmiotowości prawa międzynarodowego na podmioty spoza kręgu państw zawarto w opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie *Reparacji*, kończąc na dobre „erę samotnych państw” w międzynarodowym obrocie prawnym⁵¹². Choć – wskutek opinii doradczej MTS w sprawie *Reparacji* z 1949 roku, przewrót się ostatecznie dokonał – początkowo nie wydawał się zapowiedzią wielkich następstw. Zaakceptowana podmiotowość Organizacji Narodów Zjednoczonych, choć wyznaczała samoistną kategorię klasyfikacyjną w obrębie podmiotowości prawa międzynarodowego, to jednak opierała się – w gruncie rzeczy – na państwowym rdzeniu. Aktorzy stosunków międzynarodowych nieporównywalni z państwami nie mogli być takim rdzeniem. Tymczasem państwa po prostu odstępowały organizacjom międzynarodowym część płaszczyzny podmiotowej prawa międzynarodowego, cedując na nie te kompetencje, które łatwiej – a przede wszystkim – skuteczniej realizuje się międzyrządowo⁵¹³. W ten sposób uformowała się koncepcja podmiotowości rządowych organizacji międzynarodowych, stanowiąc precedens w dotychczasowym monolite, a także instrukcję dla szerszej instytucjonalizacji. Wskutek tego organizacje

ło, *Czy jednostki są podmiotami prawa międzynarodowego?*, „Rocznik Prawa i Ekonomii” 1932, t. 1, s. 45-72. Por.: M. Perkowski, *Polskie województwa ...*, s. 96.

⁵¹¹ Międzynarodowy Komitet Prawników (F. Larmaude, M. Huber, G. Kaeckenbeeck), któremu Rada Ligi Narodów powierzyła zadanie przygotowania opinii doradczej w sprawie prawnych aspektów kwestii Wysp Alandzkich⁵¹¹, 5 września 1920 roku stwierdził m. in., że: „w braku wyraźnych postanowień w traktatach międzynarodowych, prawo dysponowania terytorium narodowym jest zasadniczo atrybutem suwerenności każdego państwa. Pozytywne prawo międzynarodowe nie uznaje prawa grup narodowych, jako takich, do oddzielenia się od państwa, którego część stanowią, poprzez proste wyrażenie życzenia, nie przyznaje go w większym stopniu aniżeli przyznaje ono innemu państwu prawa do domagania się takiego oddzielenia. Ogólnie mówiąc, przyznanie lub odmowa przyznania części swojej ludności prawa do określenia swego politycznego losu w drodze plebiscytu lub w inny sposób jest wyłącznie atrybutem suwerenności każdego państwa”. *The Aaland Islands Question*, League of Nations, Official Journal, Special Supplement nr 3, October 1920. *Report of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal aspects of the Aaland Island Question*. Por.: M. Perkowski, *Polskie województwa...*, s. 96.

⁵¹² *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1949, s. 187 i 189. Nieco bardziej powściągliwe stanowisko aniżeli większość składu MTS, wyraził ówczesny polski sędzia MTS Bohdan Winiarski, choć w zasadniczych kwestiach zgadzał się z sentencją. Szerzej ten pogląd uzasadniam w: M. Perkowski, *Podmiotowość prawa...*, s. 22. Podobnego zdania jest F. Green, *Fragmentation in Two Dimensions: the ICJ's Flawed Approach to Non-State Actors and International Legal Personality*, „Melbourne Journal of International Law” 2008, t. 47, nr 9.

⁵¹³ Klasyczna definicja organizacji międzynarodowej rządowej [w:] W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, s. 31 i 32.

międzynarodowe powstawały coraz liczniej, zwłaszcza w Europie, różniąc się między sobą nie tylko przedmiotem działalności (obok współpracy politycznej lub gospodarczej – zajmować się miały współpracą wojskową czy problemami społecznymi), ale przede wszystkim zakresem przekazanych przez państwa kompetencji. Przykładowo, Radzie Europy przekazano kompetencję koordynacyjną, a z kolei wspólnoty europejskie, wyposażono w wiązkę kompetencji determinujących ich ponadnarodowy charakter⁵¹⁴, dzięki czemu wspólnoty, a następnie Unia Europejska, uzyskały możliwość bezpośredniego oddziaływania na sferę stosunków wewnątrzpaństwowych⁵¹⁵, a ich prawo uregulowało nie tylko zachowania państw członkowskich i instytucji wspólnotowych, lecz przenikło w stosunki krajowe członków Unii⁵¹⁶. Progresa horyzontalna i wertykalna organizacji międzynarodowych w praktyce stosunków międzynarodowych uczyniła zasadnym określenie współczesności, jako *zorganizowanych stosunków międzynarodowych*⁵¹⁷. Z kolei na forum organizacji międzynarodowych jednostki oraz zbiorowości ludzkie konsekwentnie zabiegały o samostanowienie, równouprawnienie i prawa człowieka, co skutkowało stopniowym przenikaniem podmiotów indywidualnych na grunt prawa międzynarodowego. Tu już jednak nie można mówić o nawiązaniach do prawnomiędzynarodowego „rdzenia państwowego”, gdyż podmiotowość osób fizycznych jest wyjściowo krajowa i do tego prywatnoprawna. Głównym obszarem swoistej ekspansji jednostek na forum międzynarodowe stała się prawnomiędzynarodowa ochrona praw człowieka, zarówno w jej wymiarze uniwersalnym, jak i regionalnym. W jej efekcie nadano jednostkom szeroki zakres praw i obowiązków. Przede wszystkim (jako odstępstwo od reguły) otwarto przed jednostką międzynarodowe instytucje sądowe i quasi-sądowe (Europejski Trybunał Praw Człowieka, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Komitet Praw Człowieka), oferując jej ważny atrybut międzynarodowej zdolności do czynności prawnych (składowa podmioto-

⁵¹⁴ Na temat podziału kompetencji patrz: P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002. Według Jana Barcza – powstającą w ten sposób strukturę można nazwać organizacją ponadnarodową, gdyż charakteryzuje się ona samodzielnym porządkiem prawnym, wykazującym oryginalność i efektywność. Według tego autora – mamy tu do czynienia z fenomenem nie należącym ani do prawa międzynarodowego, ani do prawa krajowego, lecz tworzącym trzeci, szczególnie i samodzielny porządek prawny. Istnieją różnice w obowiązywaniu takiego prawa (np. prawa UE) względem prawa „zwykłej” organizacji międzyrządowej (np. ONZ czy Rady Europy). J. Barcz, *Organizacja ponadnarodowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 7-8, s. 94.

⁵¹⁵ *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen*, Zb. Orz. 1963, s. 3.

⁵¹⁶ C. Mik, *Europejskie prawo ...*, s. 559.

⁵¹⁷ Por.: J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie ...*, s. 220 i n.; iidem, *Organizacje międzynarodowe. Prawo ...*, s. 136-160.

wości prawnomiędzynarodowej) w postaci międzynarodowej zdolności sądowej⁵¹⁸. Podchodząc do humanitaryzmu niejako z drugiej strony – po drugiej wojnie światowej społeczność międzynarodowa postanowiła skutecznie pociągnąć do odpowiedzialności tych, którzy prawa człowieka masowo naruszali. Sformowanie *ad hoc* dwóch sądów międzynarodowych (Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymbberdze i Trybunału Wojskowego dla Dalekiego Wschodu w Tokio) oraz skuteczne osądzenie osób winnych zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennych oraz zbrodni ludobójstwa uruchomiło (zasadniczo pozostającą wcześniej w sferze teorii) instytucję międzynarodowej odpowiedzialności karnej jednostek. Co prawda, oba trybunały po zakończeniu ich misji rozwiązano, a długotrwały impas kodyfikacji zagadnienia odpowiedzialności międzynarodowej w Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ zdawał się zapowiadać przedmiotową stagnację, jednak okrucieństwa wojen bałkańskich z lat dziewięćdziesiątych XX wieku oraz współczesnych im konfliktów w Rwandzie i Sierra Leone przyczyniły się do powołania kolejnych trybunałów *ad hoc* i osądzenia winnych zbrodni międzynarodowych. Kulminacją instytucjonalnego odrodzenia międzynarodowej odpowiedzialności karnej jednostek stało się utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego, który nie tylko (podobnie jak trybunały *ad hoc*) wymusza podmiotowość prawnomiędzynarodową jednostek winnych szczególnych naruszeń prawa międzynarodowego, ale sam w sobie (jako międzynarodowa instytucja nieprzypisana do organizacji międzynarodowej) stanowi interesującą formę instytucjonalną podmiotowości prawnomiędzynarodowej⁵¹⁹.

⁵¹⁸ Prawa człowieka ujęto w Karcie Narodów Zjednoczonych dość ogólnie, natomiast autentycznej wykładni jej postanowień doszukiwano się w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. Nie wdając się w spory, co do słuszności tego rozumowania, można stwierdzić, że funkcjonalnie nie dało się wówczas dokonać jednej, uniwersalnej wykładni Karty Narodów Zjednoczonych w zakresie ochrony praw człowieka. Regulację uniwersalną przeprowadzono dopiero w 1966 roku, przyjmując na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ dwa pakty – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (wraz z protokołem fakultatywnym) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Prace nad przyjęciem i wdrożeniem stosownych regulacji regionalnych podejmowano w różnym czasie i zakresie. W Europie do dziś obowiązuje Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., do której później załączono system protokołów dodatkowych. Z kolei w Afryce regionalna regulacja pojawiła się dopiero po ponad trzydziestu latach (Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów, Nairobi 1981 rok). Szerzej na ten temat patrz: A. Łopata, *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998, s. 172 i n. Por.: M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego...*, s. 25.

⁵¹⁹ P. Milik, *Międzynarodowa osobowość prawna i zdolność prawna Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9, s. 68 i n.; M. Flemming, *Międzynarodowe sądownictwo karne. Nowe perspektywy*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 2, s. 3 i n.; M. Płachta, *Jurysdykcja Mię-*

Ponadto, w stosunkach krajowych jednostki nie korzystają z naturalnej wyłączonej podmiotowej i funkcjonalnie konstruuje rozmaite twory organizacyjne, których podmiotowość ujmowana jest w kategorii „osoby prawne”. Te ostatnie (podobnie jak osoby fizyczne, choć z innych na ogół względów) również podejmują ekspansję na forum międzynarodowym. Ich aktywność zwykle postępuje za aktywnością osób fizycznych – wszędzie tam, gdzie skala, upowszechnienie lub rutyna sprzyjają zorganizowanym formom podmiotowym, przede wszystkim w sferach: gospodarki, ochrony praw człowieka i ochrony środowiska. W ostatnich dziesięcioleciach na forum podmiotowym prawa międzynarodowego zaczęły się pojawiać rozmaite formy publiczno-prywatne, szczególnie tam gdzie – z różnych względów – samodzielna działalność sektora prywatnego lub publicznego nie byłaby wystarczająco efektywna lub po prostu możliwa⁵²⁰.

Pomimo otwarcia sfery podmiotowej prawa międzynarodowego – nie wszyscy uczestnicy współczesnych stosunków międzynarodowych są podmiotami prawa międzynarodowego. Państwo złożone jest niewątpliwie podmiotem prawa międzynarodowego, a państwa sfederalizowane mogą występować na arenie międzynarodowej tylko za pośrednictwem centralnej władzy lub za jej przyzwoleniem i to tylko w określonych sprawach. W ocenie Pawła Bogackiego nie są więc one podmiotami w pełnym tego słowa znaczeniu⁵²¹. Pogląd ten opiera się zapewne na praktyce, gdy część składowa państwa (land, prowincja, stan, region) zawiera umowę międzyna-

dzynarodowego Trybunału Karnego, „*Studia Prawnicze*” 2002, nr 4, s. 5 i n.; M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego...* op. cit., s. 26.

⁵²⁰ Por.: A. Heinemann, *Business Enterprises in Public International Law: The Case for an International Code on Corporate Responsibility*, w: *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, pod red. U. Fastenratha i in., Oxford – New York 2012, s. 718 i n.; K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot występujący przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w świetle prawa RP*, pod red. S. Pikulskiego, Olsztyn 2002, s. 186 i n.; idem, *Problem statusu korporacji ponadnarodowych w prawie międzynarodowym (globalizacja a podmiotowość prawa międzynarodowego)*, [w:] *Nauka prawa międzynarodowego u progu XXI wieku*, pod red. E. Dyni, Rzeszów 2003, s. 123 i n.; idem, *Status osób prawnych na podstawie Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „*Zeszyty Naukowe WSHiP im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie*” 2001, nr 5, s. 117 i n. Patrz także: E. Karska, *Korporacje transnarodowe wobec międzynarodowego prawa humanitarne*, w: *Korporacje transnarodowe. Jeden temat, różne spojrzenia*, pod red. J. Menkesa i T. Gardockiej, Warszawa 2010, s. 151 i n.; E. Kośmicki, *Problem ochrony środowiska w przedsiębiorstwach międzynarodowych*, „*Ekonomia i Środowisko*” 2004, nr 2, s. 141 i n.; M. Perkowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu międzynarodowym. Natura koncepcji*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, pod red. idem, ze słowem wstępnym C. Kosikowskiego, Białystok 2007, s. 44 i n.

⁵²¹ P. Bogacki, op. cit., s. 214. Podobnie: J. Symonides, *Podbój – zawojowanie*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 281.

rodową z państwem trzecim stosując się do postanowień konstytucji państwa macierzystego. Wówczas państwo macierzyste traktuje to jak czynność swego organu, a nie czynność oddzielnego podmiotu prawa międzynarodowego⁵²². Lech Antonowicz wyraża pogląd, że ich status jest wtedy dwoisty i w stosunkach z państwami obcymi występują jako podmioty prawa międzynarodowego, ale stosunki każdego z nich z państwem macierzystym stanowią domenę prawa państwowego. Są one nieraz określane mianem państw składowych, co podkreśla, że ich status bardziej odpowiada pojęciu autonomii niż suwerenności⁵²³.

Polskie województwa nie są wprost odpowiednikami regionów z państw federalnych lub zregionalizowanych⁵²⁴. Doktryna jest na ogół sceptyczna i ostrożna w odniesieniu do ich statusu prawnego w stosunkach międzynarodowych. Zdarzają się co prawda poglądy optymistyczne⁵²⁵, ale większość komentatorów albo wprost neguje ich podmiotowość prawnomiędzynarodową⁵²⁶, albo wyraża się mniej kate-

⁵²² A. Aust., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2000, s. 49-50.

⁵²³ L. Antonowicz, *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS” 1998, t. XLV, s. 15. Autor zwraca uwagę, że fenomen państw składowych bardzo rzadko pojawia się w historii dyplomatycznej. Brytyjska Wspólnota Narodów w okresie międzywojennym była organizmem państwowym, w którym zarówno całość, jak i części składowe uczestniczyły w stosunkach międzynarodowych. Członkami Ligi Narodów stały się – oprócz Imperium Wielkiej Brytanii – także Australia, Afryka Południowa, Kanada, Nowa Zelandia oraz Indie. W latach 1944-1991 związkowe republiki radzieckie miały status państw składowych ZSRR w sensie prawa międzynarodowego. Wprawdzie według kolejnych konstytucji ZSRR ich status był jednakowy, ale tylko Białoruś i Ukraina – obok ZSRR jako całości – były członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych, należały do niektórych innych organizacji międzynarodowych oraz były stronami różnych umów międzynarodowych. Por.: *Istoria sowietskiej konstytucji (w dokumentach) 1917-1956*, Moskwa 1957; *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1978.

⁵²⁴ Landy w Republice Federalnej Niemiec, choć osiągnęły bardzo mocną pozycję w systemie politycznym państwa, nie przejawiają skłonności separatystycznych, nie negują także roli rządu federalnego, jako głównego reprezentanta interesów Niemiec na scenie międzynarodowej. Udało się natomiast wypracować taki mechanizm współdziałania, który nie krępując rządu w Berlinie, zaspokaja międzynarodowe aspiracje krajów związkowych. Z kolei regiony i wspólnoty językowe Królestwa Belgii, które coraz wyraźniej dążą do samodzielności w stosunku do rządu centralnego (co uderza w jedność polityczną kraju), na mocy znowelizowanej konstytucji z dnia 5 maja 1993 roku uzyskały *de facto* federalizację polityki zagranicznej. Por.: I.B.F. Kormoss, *La reconnaissance des regions dans les politiques et programmes communautaires*, w: *L'Europe et les régions – aspects juridiques*, pod red. G. Vander-sanden, Bruxelles 1997, s. 74; Y. Lejeune, *La conduite des relations internationales*, in: *La Belgique-fédérale*, red. F. Delpérée, Bruxelles 1994, s. 328-329; N. Levrat, *Les collectivités territoriales et l'Union européenne – dimension juridique*, Bruxelles 2000, s. 41 i n.; K. Tomaszewski, op. cit., s. 145-146.

⁵²⁵ E. Szadkowska, *Województwo jako potencjalny podmiot współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2010, s. 62-67.

⁵²⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 127 i 144; A. Mikołajczyk, *Podstawowe pojęcia*, [w:] *Regiony*, s. 208. Por.: K. Jóskowiak, op. cit., s. 15.

gorycznie, akcentując jednak brak stosownych atrybutów podmiotowych, czyli zdolności do samodzielnego działania w skali międzynarodowej, zdolności do wywierania wpływu na stosunki międzynarodowe oraz określonego stopnia zorganizowania⁵²⁷. Krzysztof Tomaszewski podkreśla, że za wszelkie działania województw w wymiarze prawnym odpowiedzialne jest państwo, a województwa alegorycznie porównuje do sytuacji niepełnoletniego dziecka, które – choć czuje się samodzielne i może robić wiele rzeczy, wciąż musi liczyć się z kuratelą rodziców⁵²⁸. Racjonalnie proponuje K. Jóskowiak, żeby zamiast mówić o regionach, jako o alternatywie dla państw, skupić się raczej należy na komplementarności tych dwóch bytów politycznych w zjednoczonej Europie. W tym rozumieniu udział regionów w stosunkach międzynarodowych należy traktować nie jako rozwiązanie alternatywne, ale jako dopełnienie tradycyjnych funkcji państwa, jakie spełnia ono w życiu międzynarodowym⁵²⁹. Idąc tym tokiem rozumowania warto rozważyć „trzecią drogę”: podmiot, ale w ramach państwa (innego podmiotu), podobnie jak państwo – w ramach organizacji międzynarodowej. Byłaby to podmiotowość wyłącznie na użytek relacji międzynarodowych: subsydiarna, kompatybilna wobec państwa, funkcjonalnie z nim związana. Aktywność byłaby wspólna lub równoległa, a wobec trudności następowałyby konsolidacja sił i środków (np. przy trudnościach na poziomie Komisji Europejskiej, wokół regionalnych programów operacyjnych). Województwa wskutek globalizacji, europejskich procesów integracyjnych i własnego rozwoju stają wobec nowych wyzwań międzynarodowych, ale wciąż ograniczone są schematyzmem przewidzianej dla nich formuły podmiotowej⁵³⁰. Może czas na zmiany?

Zapewne tak, choć województwa – jak się wydaje – nie przejawiają postawy podmiotowej, a raczej wcielają się w rolę beneficjenta. To swoisty paradoks, ale pomimo szerokiego instrumentarium i rzeczywiście progresywnej aktywności w stosunkach międzynarodowych, trudno dostrzec w ich działaniach międzynaro-

⁵²⁷ K. Szmigiel, op. cit., s. 45.

⁵²⁸ K. Tomaszewski, op. cit., s. 144.

⁵²⁹ K. Jóskowiak, op. cit., s. 164. Ponadto, A. Doliwa zgłasza interesujący, trafny postulat, aby państwo wykorzystało konstrukcję osobowości publicznoprawnej – nadając ją wyraźnie samorządom województw, a przez to uznało ich pozycję i funkcję ustrojową, jako działających „wewnątrz państwa, jako organizacji społeczeństwa globalnego, ale we własnym imieniu i na własny rachunek, z wykorzystaniem, w określonym przez państwo zakresie, władztwa scedowanego na nie przez państwo”. W takim ujęciu osobowość publicznoprawna oznaczałaby decentralizację władztwa państwowego na rzecz samorządu terytorialnego. Idem, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 508.

⁵³⁰ Por.: J. Menkes, *Nauka prawa międzynarodowego wobec wyzwań ery postwestfalskiej*, [w:] *Nauka prawa międzynarodowego ...*, s. 176 i n.

dowych aktywny substrat podmiotowy⁵³¹. Ten ostatni A. Doliwa określa jako podstawę, na której konstruować należy osobowość prawną jednostki organizacyjnej, bez której nie mogłaby, jako podmiot funkcjonować, czyli zespół ludzi (organizacja ludzka), występujących w prawem określonych, konwencjonalnych rolach (funkcjach)⁵³². Rafał Ohme, Michał Matukin i Kacper Osiecki wskazują, że podmiotowość organizacji to analogiczna niezależność, siła kreatywna czy zdolność podejmowania działań, dotycząca konkretnej grupy. Tak samo jak w przypadku jednostki, ważnym elementem podmiotowości organizacji jest świadomość własnych atutów, niedoskonałości oraz miejsca, jakie zajmuje ona w złożonej rzeczywistości społecznej. Tylko struktura dojrzała, posiadająca wiedzę o sobie jest w stanie decydować i podejmować czynną aktywność nastawioną na konkretne cele i osiągać sukces. W tym ujęciu podmiotowość zarówno jednostek, jak i organizacji, zasadza się na posiadaniu kontroli – tak zewnętrznej, jak i wewnętrznej, która stanowi o możliwościach sprawczych, adaptacyjnych i kreatywnych. Wedle cytowanych autorów – mimo oczywistych różnic, jakie pojawiają się między funkcjonowaniem jednostki i organizacji, w obu przypadkach świadomość samego siebie jest jednym z kluczowych elementów pozwalających na wykształcenie pełnej kontroli, co stanowi o byciu podmiotem, a nie przedmiotem działań⁵³³. Tego właśnie wydaje się brakować polskiemu województwom. Jednak mimo tej dysfunkcji, województwa znajdują się we wstępnej fazie upodmiotowienia prawnomiędzynarodowego. Europejskie Ugupowanie Współpracy Terytorialnej, duże zrzeszenia regionów europejskich posiadające bezpośrednie relacje z Komisją Europejską – to wszystko składa się na instytucjonalizację ich statusu w stosunkach międzynarodowych. Ten status ma charakter potencjalny. Jeśli państwo zrozumie korzyści z włączenia operatyw-

⁵³¹ Chodzi o postawę aspirującą do podmiotowości prawnomiędzynarodowej, tj. takie postępowanie aktora stosunków międzynarodowych, jakby był on podmiotem prawa międzynarodowego nawet, jeśli jego podmiotowość jest ewentualnie *in statu nascendi*. Niezależnie od tego, że Palestynie dość konsekwentnie odmawiano podmiotowości prawa międzynarodowego, a później negowano jej pełny zakres, władze palestyńskie występowały z nieustannymi aspiracjami państwowymi, zachowywały się jak państwo i nie rezygnowały z żadnej okazji, by podkreślać swoją obecność w stosunkach międzynarodowych. Taką właśnie postawę można określić jako podmiotową. Por.: R. Ben Achour, *L'accordisraelo-palestiniendu 13 septembre 1993*, „Revue Generale de Droit International Public” 1994, nr 2, s. 337-376. Por.: L. Antonowicz, *Zagadnienie podmiotowości...* op. cit., s. 19-20; W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 134; M. N. Shaw, *The Article 12 (3) Declaration of the Palestinian Authority, the International Criminal Court and International Law*, „Journal of International Criminal Justice” 2011, t. 9, s. 301-324.

⁵³² A. Doliwa, *Osobowość prawną...*, s. 171.

⁵³³ R. Ohme, M. Matukin, K. Osiecki, *Rozwój podmiotowości i wysokie technologie diagnostyczne*, [w:] *Podmiotowość dla rozwoju*, pod red. J. Szomburga, Gdańsk 2011, s. 21-22.

nych i kompatybilnych z nim partnerów regionalnych w stosunki międzynarodowe Polski, na zasadzie swoistego *franchisingu* – ów potencjał ma szanse na urzeczywistnienie. Załączkowe stadium podmiotowości prawnomiędzynarodowej w żadnym stopniu nie upoważnia do jednoznacznego określania województw, jako podmiotów prawa międzynarodowego. Jednak tylko dlatego, że dziś nazwać je podmiotami byłoby krokiem przedwczesnym, nie należy wykluczać bezwzględnie ich szansy na ten status w przyszłości. Wszak osoba fizyczna czy osoba prawna prawa prywatnego na gruncie prawa polskiego nie dominują podmiotowo nad województwem, a jednak ich podmiotowość prawnomiędzynarodowa – choć do niedawna negowana – jest współcześnie na ogół dopuszczana. Wydaje się, że podobnie może wyglądać perspektywa podmiotowości prawnomiędzynarodowej województw. Wszystkim sceptykom można polecić swoistą retrospekcję, czyli lekturę podręczników prawa międzynarodowego publicznego sprzed trzydziestu, dwudziestu, dziesięciu i kilku lat, we fragmentach poświęconych podmiotowości prawa międzynarodowego, gdzie widać wyraźny przyrost katalogu rozważanych podmiotów. W aktualnej dyskusji – takie „wehikuły”, jak podmiotowość jawią się kształtowanej kazuśmi „nowej fali” jurystów niewiele znaczącymi uogólnieniami teorii. Tej ostatniej nic nie szkodzi bardziej, niż obojętność praktyki. Problem ma jednak „drugie dno”, gdyż teorię z praktyką łączy więź nierozzerwalna. Dopóki więc istnieje prawo międzynarodowe – dopóty istnieć będzie jego podmiotowość. Nie wątpiąc w istnienie prawa międzynarodowego – łatwo jednak zauważyć, że jego podstawowa formuła nie pasuje do współczesnej rzeczywistości, a rozmaite koncepcje enigmatyczne, które jeszcze niedawno funkcjonowały obok (lub w cieniu) tych klasycznych, dziś zdają się je przysłańać. Skoro współczesne prawo międzynarodowe jest inne niż jego klasyczna, a nawet ta z Karty Narodów Zjednoczonych postać – inna też jest jego podmiotowość⁵³⁴. Warto zatem rozważać jej rozwój, także w wariantach kontrowersyjnych⁵³⁵. Krzysztof Tomaszewski stwierdza, że proces zmian już się rozpoczął i powoli postępuje. Integracja europejska oraz fenomen współpracy transgranicznej i euroregionalnej wpływają na wzmocnienie pozycji regionów w Europie. Wydaje się, że zweryfikowanie teorii stosunków międzynarodowych i jej

⁵³⁴ Por.: L. Antonowicz, *Zagadnienie podmiotowości...* op. cit., s. 7 i n. Warto też przywołać tu ewolucję statusu prawnomiędzynarodowego Unii Europejskiej i poglądów nań. Negatorzy towarzyszyli jej od zarania, a obecne poczynania rozwojowe są często kwestionowane. Nie przeszkadza to bynajmniej Unii w kształtowaniu swej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, bez względu na to, że szereg elementów tej podmiotowości przyjmuje postać swoistą, bądź precedensową. Por.: M. Menkes, *Rewizja statusu obserwatora UE przy ONZ (między regionalizmem a uniwersalizmem)*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 11, s. 85 i n., a zwłaszcza 93.

⁵³⁵ M. Perkowski, *Koncepcja „non-state actors”...*, s. 95.

pogłębienie jest tylko kwestią czasu. Krzysztof Tomaszewski wskazuje, że trudno jest negocjować międzynarodową działalność regionów i nie dostrzegać jej skali oraz znaczenia. Rozważa, że być może za tymi zmianami pójdzie również przyznanie regionom podmiotowości prawnomiędzynarodowej, co w konsekwencji dałoby im możliwość bezpośredniego ponoszenia odpowiedzialności za swoje czyny i uczyniłyby je pełnoprawnymi uczestnikami międzynarodowej gry. Regiony przestałyby dzięki temu pełnić rolę „niesfornych dzieci”, które wciąż uciekają spod opieki swoich „rodziców” – państw, co wiązałoby się jednak z koniecznością wyjaśnienia skomplikowanej relacji podmiotowości prawnej państw w stosunku do podmiotowości regionów, a także do znalezienia odpowiedzi na pytanie czy zasada równości względem siebie państw na scenie międzynarodowej zaczęłaby się odnosić również do regionów i jakie byłyby potencjalne skutki międzynarodowego sporu między państwem, a jednym z jego regionów?⁵³⁶. Zatem – czy regiony, a konkretnie polskie województwa, są lub mogą być podmiotami prawa międzynarodowego publicznego? Pytanie na pierwszy rzut oka można uznać za pozbawione sensu i zanegować. Po chwili jednak przychodzi na myśl analogia do sytuacji prawnej organizacji pozarządowych w stosunkach międzynarodowych. Skoro pierwotnie krajowe stowarzyszenia czy fundacje, podlegają różnym formom umiędzynarodowienia, w rezultacie czego są określane jako międzynarodowe organizacje pozarządowe, cóż stoi na przeszkodzie, aby podobne podejście zastosować do województw?

Trzeba podkreślić, że podmiotowość prawna w stosunkach międzynarodowych jest województwom potrzebna funkcjonalnie⁵³⁷, na użytek ich współpracy międzynarodowej (zwłaszcza zawierania porozumień, bieżących relacji, rozwiązywania ewentualnych sporów). Ta ostatnia przedstawia się w praktyce całkiem poważnie. Międzynarodowe zrzeszenia regionów wykraczają swym działaniem ponad przypisywaną im powszechnie promocję i ornamentykę. Porozumienia międzynarodowe są przez województwa zawierane i obowiązują, więc są prawem (innym niż prawo międzynarodowe w jego klasycznej postaci, ale na pewno nie prawem krajowym). Biura w Brukseli i aktywność przedstawicieli województw w instytucjach UE i RE to ich niedoskonała polityka zagraniczna, która jest jednak realizowana. Regionalne programy operacyjne i projekty międzynarodowe z udziałem województw to kooperacja i zobowiązania międzynarodowe. Tego nie można negocjować lub bagatelizować. Ewentualne braki wiedzy kadry województw, co do terminologii można wytłumaczyć, gorzej tu z postawą podmiotową, którą – jak dotąd – blokuje brak świadomych aspiracji i strategicznego współdziałania.

⁵³⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 145-146.

⁵³⁷ Por.: K. Jóskowiak, op. cit., s. 15.

Wbrew pozorom (samorząd jest terytorialny) nie chodzi tu także o podmiotowość terytorialną. Słuszne wątpliwości w literaturze budzi połączenie w jednym pojęciu zarówno ludzi, jak i terytorium. W praktyce dotyczy to przecież ludzi zamieszkujących dane terytorium, nie zaś upodmiotowienia pojęcia terytorium⁵³⁸. Byłaby to raczej formuła analogiczna do podmiotowości prawnomiędzynarodowej osób prawnych prawa wewnętrznego⁵³⁹. Trzeba pamiętać, że gdy chodzi o powstanie tych ostatnich, istotną rolę odgrywa państwo. Osoba prawna nie ma bowiem, w przeciwieństwie do człowieka, naturalnego roszczenia o uznanie jej podmiotowości. Potrzebne jest „uwierzytelnienie” ze strony państwa, jednak nie tyle tworzy, jako takiego, ile jego charakteru, jako podmiotu prawa⁵⁴⁰. Tu niejako w sukurs przychodzi Unia Europejska, która uczyniła ze wspólnot terytorialnych (w tym i województw) nie tylko adresatów norm prawnych, ale także przyznała im prawo do posiadania własnej reprezentacji międzynarodowej w postaci Komitetu Regionów⁵⁴¹. Bolesław Woś nie wyklucza, że tak jak Katalonia w Hiszpanii, czy Szkocja w Wielkiej Brytanii – tak polskie regiony pod wpływem europejskich procesów integracyjnych nie zweryfikują swego podejścia w kierunku radykalizacji dążeń emancypacyjnych⁵⁴². Wydaje się jednak, że przeszkodą będzie tu podświadome lokowanie województw w opozycji do państwa i w kategorii „państw”. Ten błąd wynika z paradygmatu terytorializmu w stosunkach międzynarodowych. Jeśli województwo traktować czysto terytorialnie, przede wszystkim, jako część państwa, można wysnuć błędny wniosek, że cokolwiek uczynią one w stosunkach międzynarodowych, to nieuchronnie aspirują do secesji. Jeśli zaś województwo postrzegać, jako wspólnotę mieszkańców (zamieszkującą określone terytorium) – sytuacja zmienia się diametralnie⁵⁴³. Mieszkańcy to ludzie, z których każdy ma prawa człowieka, a występując, jako społeczeństwo – wspólnie uprawnieni są do samostanowienia. Nie można zabronić im identyfikacji narodowej (dziś nie musi być etnicznej), dążeń emancypacyjnych. Oczywiście, że potrzeba spełnienia szeregu warunków samostanowienia: działań pokojowych, podstaw ekonomicznych, perspektywy

⁵³⁸ J. Lemańska, op. cit., s. 96-97.

⁵³⁹ Na ten temat przede wszystkim: K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

⁵⁴⁰ W tym miejscu pojawić się też może problem podmiotowości państwa, którą trzeba po prostu przyjąć jako daną. T. Targosz, *Nadużycie osobowości prawnej*, Kraków 2004, s. 48.

⁵⁴¹ K. Tomaszewski, op. cit., s. 194.

⁵⁴² B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 162.

⁵⁴³ Por.: A. Męczkowska-Christiansen, *Od podmiotowości indywidualnej do zbiorowej, czyli o istocie wspólnoty obywatelskiej*, [w:] *Podmiotowość dla ...*, s. 29 i n.; M. Struk, *Po co nam podmiotowość Pomorza i jak ją budować?*, [w:] *ibidem*, s. 40.

uznania międzynarodowego, ale przymiarek doń nie wolno blokować. Cóż z tego, skoro państwa zagrożone separatyzmami załączki samostanowienia blokują, a państwa pozostałe są wobec tych działań na ogół neutralne (a zatem przyzwalają na nie)?

7.2

Problem integralności terytorialnej Polski

Czy Rzeczpospolita Polska obawia się upodmiotowienia województw? Wydaje się, że w naturę każdego państwa wpisana jest obawa o swą integralność terytorialną. Historia (a historia Polski szczególnie) wskazuje, że państwa na ogół nie okazywały się trwałe. Biorąc to pod uwagę – troska o integralność terytorium państwowego wyraża dziś rację stanu większości państw. Emanacją takiego podejścia jest ujęcie wśród zasad prawa międzynarodowego publicznej zasady integralności terytorialnej państw⁵⁴⁴. W szwedzko-fińskim sporze o bałtyckie Wyspy Alandzkie, na zlecenie Rady Ligi Narodów, 5 września 1920 roku Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej stwierdził m.in. prymat zasady integralności terytorialnej nad samostanowieniem narodów, które określił wówczas jedynie, jako postulat polityczny, nakazując takie jego rozumienie i stosowanie⁵⁴⁵. Do 1986 roku Trybunał jedynie w dwóch opiniach doradczych odniósł się do kolizji obu zasad. Najpierw na wniosek Rady Bezpieczeństwa NZ, w sprawie Namibii, a następnie na wniosek Zgromadzenia Ogólnego NZ, w sprawie Sahary Zachodniej. Co prawda, opinie doradcze MTS nie są wiążące dla organu zwracającego się, ale z uwagi na autorytet Trybunału w praktyce są zazwyczaj uwzględniane. W pierwszym przypadku MTS potwierdził walor prawny rezolucji 1514 (XXV) oraz inkorporację prawa do samostanowienia do systemu współczesnego prawa międzynarodowego, w drugim zaś, uznał zasadę samostanowienia narodów za fundamentalną zasadę, rządzącą dekolonizacją i odnoszącą się do narodów, a nie do terytoriów, czym rozstrzygnął kolizję między tą ostatnią a zasadą integralności terytorialnej państw⁵⁴⁶. Delimitacja zasady

⁵⁴⁴ J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1990; idem, *Prawo do samostanowienia a zasada integralności terytorialnej i nienaruszalności granic*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 12. Wykorzystano rozważania zawarte w: M. Perkowski, *Samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001.

⁵⁴⁵ M. Koskenniemi, *National Self-determination Today: Problems of Legal Theory and Practice*, “International and Comparative Law Quarterly” 1994, t. 43, nr 4, s. 255.

⁵⁴⁶ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971; West-

integralności terytorium państwowego inspiruje dyskusję wokół ewentualnego prawa do autonomii. Zdaniem L. Antonowicza i W. Czaplińskiego, autonomia jest właściwym sposobem rozwiązania problemu mniejszości. Oczywiście, dotyczy to autonomii terytorialnej wewnątrz państw, w regionach, gdzie mniejszości tworzą zwarte społeczności⁵⁴⁷. Państwa wołają jednak, w obawie o integralność swoich terytoriów, przyznawać autonomię osobową. Raczej zgodzić się należy z poglądem, że prawo do autonomii nie stanowi jeszcze *de lege lata*⁵⁴⁸. Niewątpliwie jednak rozwija się, zyskując wielu zwolenników wśród komentatorów prawa międzynarodowego. Również praktyka państw potwierdza rozwój prawa do autonomii, które dotychczas stanowi jedynie postulat *de lege ferenda*. Przykładem tego może być postępujący rozwój Autonomii Palestyńskiej, czy stanowisko społeczności międzynarodowej w sprawie Kosowa, na etapie poprzedzającym potwierdzenie jego państwowości. Rozumując *a maiori ad minus* można przyjąć, że jeśli „narody” mają prawo do utworzenia suwerennego państwa, bądź też prawo do integracji z takim państwem, to tym bardziej mają prawo do autonomii w ramach suwerennego państwa. Prawo do autonomii przysługiwałoby tym „narodom”, które chcąc pozostać w państwie wielonarodowym dążą do uzyskania szeregu swobód gwarantujących i wspierających ich tożsamość grupową⁵⁴⁹. Zwolennicy tego prawa twierdzą, że poprzez autonomię uzyska się subiektywne odczucie społeczności, że są one samookreślone, co pozwoli na zgodne z prawem międzynarodowym utrzymanie integralności terytorialnej państw wielonarodowych⁵⁵⁰. Z drugiej strony w stosunku do społeczności posiadających już pewną autonomię społeczność międzynarodową akceptuje secesję, jako metodę realizacji ich emancypacji politycznej. Wiąże się to z faktem, iż za uprawnione do jej proklamowania uznaje się reprezentatywne organy tych społeczności. Zarówno w teorii prawa międzynarodowego, jak i w praktyce jest problematyczne, czy dozwolona jest secesja części terytorium państwa, gdyż żaden z obowiązujących aktów prawnomiędzynarodowych nie rozstrzyga wyraźnie tej kwestii. Poglądy większości komentatorów prawa międzynarodowego skupiają się

ern Sahara, Advisory Opinion, ICJ Reports 1975. Por.: B. Simma, *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*, München 1991, s. 22 i n.

⁵⁴⁷ L. Antonowicz, *Samostanowienie narodów jako zasada prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS” 1996, nr 43, s. 79; W. Czapliński, *Aktualne problemy prawa do samostanowienia*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1994-1995, nr 3, Toruń 1996, s. 94.

⁵⁴⁸ H. J. Heintze, *Autonomie und Völkerrecht: Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten*, Bonn 1995, s. 10 i n. Por.: L. Antonowicz, *Autonomia terytorialna ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS” 1995, t. XLII, nr 3.

⁵⁴⁹ Por.: M. Perkowski, *Samostanowienie ...*, s. 83.

⁵⁵⁰ H. J. Heintze, *Autonomie und Völkerrecht...* op. cit., s. 10 i n. Por.: H. Hannum., B. Lillich, *The Concept of Autonomy in International Law*, „American Journal of International Law” 1980, t. 74, s. 868.

na negacji prawa do secesji, czyli prawa grupy etnicznej do oddzielenia się od istniejącego państwa. Takie stanowisko prezentują m.in.: J. Crawford, W. Czapliński, G. I. Tunkin i J. Tyranowski⁵⁵¹. Z kolei ciekawą koncepcję przeciwną prezentuje P. Łaski, który uważa, że skoro nie ma zakazu secesji, to *a contrario* jest ona możliwa. Stwierdza, że z Karty Narodów Zjednoczonych pośrednio wynika istnienie w prawie międzynarodowym prawa do secesji, podmiotowo ograniczone do konkretnego narodu, niekorzystającego z równouprawnienia na równi z innymi narodami wielonarodowego państwa⁵⁵². Ani to stanowisko, ani przeciwny, rygorystyczny pogląd W. Czaplińskiego, iż obecnie można mówić o zakazie secesji⁵⁵³, nie wydają się trafne. Z całą pewnością nie można zgodzić się z istnieniem tzw. prawa do secesji, co nie znaczy, że secesja jest zakazana przez prawo międzynarodowe. Wydaje się, że secesja nie jest przedmiotem uprawnienia, lecz możliwą do zastosowania metodą realizacji prawa do samostanowienia. Ponadto, nie można mówić o secesji, jako o skutku docelowym, gdyż jest ona jedynie zespołem czynności. Secesja polega na dokonaniu przez określoną, zorganizowaną społeczność szeregu działań separatystycznych, zmierzających do celu, jakim jest utworzenie suwerennego państwa lub integracja z innym, suwerennym państwem. Gdy secesja zakończy się sukcesem, jest faktem, z którym prawo międzynarodowe wiąże skutki prawne, czego najlepszym dowodem jest przyjmowanie do ONZ państw powstałych w wyniku secesji (np. byłych republik ZSRR, czy byłych republik SFR Jugosławii)⁵⁵⁴, czy też odstępstwo od *uti possidetis* przy secesji Erytrei z Etiopii⁵⁵⁵. Pamiętać jednak należy, że o legalności secesji stanowi działanie wewnętrznych sił dezintegrujących, czyli masowy ruch zainteresowanej ludności na rzecz oderwania się od dotychczasowego państwa w celu utworzenia odrębnego państwa lub ewentualnie przyłączenia się do

⁵⁵¹ J. Crawford, *The Criteria of Statehood*, "British Yearbook of International Law" 1976/77, t. 48, s. 160; W. Czapliński, *Instytucja "Niemca" w rozumieniu art. 1161 ust. zas., obywatelstwo i prawo narodu niemieckiego do samostanowienia (na marginesie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Teso)*, „Przegląd Zachodni” 1990, nr 1, s. 104; *Miejdunarodnoje pravo*, pod red. G.I. Tunkina, Moskwa 1994, s. 122 i n.; J. Tyranowski, *Integralność...*, s. 196 i n.

⁵⁵² P. Łaski, *Dezintegracja Związku Radzieckiego i Jugosławii w świetle prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS” 1992, nr 39, s. 62.

⁵⁵³ W. Czapliński, *Aktualne problemy...* op. cit., s. 95.

⁵⁵⁴ P. Łaski, *Dezintegracja...*, s. 65 i n.; P. Radan, *Secessionist Self-Determination: the Cases of Slovenia and Croatia*, „Miejdunarodnyje Problemi” 1994, nr 2, s. 183 i n.; W. Wilczyński, *Prawo samostanowienia narodów ZSRR w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 12, s. 35 i n.; ostateczne ustalenia Komisji Badintera kwalifikują kasus byłej Jugosławii jako rozczłonkowanie, ale w początkowej fazie tego rozpadu działania Słowenii, a potem Chorwacji nosiły znamiona secesji.

⁵⁵⁵ T. Schramm, *Kilka uwag o prawie do samostanowienia, polemika do: J. Fisch, Prawo do samostanowienia – opium dla narodów*, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 4, s. 154.

innego państwa⁵⁵⁶. Z drugiej strony – spontaniczne, masowe ruchy secesyjne traktowane bywają jako separatyzmy godzące w integralność terytorialną państw wielonarodowych. Z tego względu, jak się wydaje, społeczność międzynarodowa nie uznaje Czeczenii czy Kurdystanu w ich dążeniach niepodległościowych, mimo że równolegle uznała niepodległość Kosowa, a wcześniej Słowenii, Chorwacji, Litwy i Azerbejdżanu. Oczywiście, secesja musi mieć swoje źródło w woli ogłaszającej ją społeczności, przy jednoczesnej samoidentyfikacji tej ostatniej, jako „narodu”. W żadnym wypadku nie może być ona skutkiem ingerencji państwa trzeciego⁵⁵⁷. Jeśli sam fakt secesji opiera się na przedstawionych kryteriach, a nadto spotyka się z uznaniem międzynarodowym – prowadzi ona do skutków prawnych w postaci samostanowienia. Pozostałe sytuacje, w których mają miejsce dążenia do oderwania się części terytorium państwowego, naruszają integralność terytorialną państwa i są przedmiotem krytyki, a niekiedy wręcz przeciwdziałania społeczności międzynarodowej (np. niegdyśsejsza secesja Biafry)⁵⁵⁸. Niektórzy autorzy z omawianej praktyki wyciągają bardzo radykalne wnioski, z zakazem secesji włącznie⁵⁵⁹.

Nie wydaje się słuszna identyfikacja źródeł prawnych secesji w prawie wewnętrznym państw wielonarodowych, gdyż pomimo istnienia stosownych odniesień bezpośrednich w konstytucjach ZSRR i SFR Jugosławii praktyka wewnętrzna rozpadu tych państw stanowiła zaprzeczenie ewentualnego prawa do secesji. Ciekawie przedstawia się tu ustawodawstwo polskie. Joanna Lemańska podkreśla, że zasadzie unitarnego charakteru państwa towarzyszy – wyrażona w art. 5 Konstytucji – zasada nienaruszalności jego terytorium, przy czym jednolitość to równocześnie zakaz federacji⁵⁶⁰. Co prawda, polska Konstytucja nie zawiera zakazu secesji, znalazł się on jednak, w dość specyficznej postaci, w polskim kodeksie karnym⁵⁶¹. Artykuł 127 § 1 KK stanowi, że: „Kto, mając na celu pozbawienie niepodległości, oderwanie części obszaru lub zmianę przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje w porozumieniu z innymi osobami działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze

⁵⁵⁶ L. Antonowicz, *Samostanowienie...* op. cit., s. 81.

⁵⁵⁷ Ibidem.

⁵⁵⁸ A. Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, London 1991, s. 80 i n.

⁵⁵⁹ W. Czapliński, *Aktualne problemy...* op. cit., s. 95. Autor twierdzi m.in., że zasada samostanowienia narodów nie jest prawem absolutnym, podlega ograniczeniom treściowym i ustępuje pola zasadzie ochrony integralności terytorialnej państw, przez co nie może mieć charakteru *ius cogens*.

⁵⁶⁰ J. Lemańska, op. cit., s. 107. Podobne uregulowania odnaleźć można na gruncie francuskim. Konstytucja Francji deklaruje bowiem zasadę niepodzielności Republiki.

⁵⁶¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., – Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r., nr 88, poz. 553, ze zm.

dożywotniego pozbawienia wolności”. Dla porównania art. 148 § 1 tegoż kodeksu stanowi, że: „Kto zabija człowieka, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 8, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności”. Tak dotkliwe sankcje karne za czyn, co najmniej problematyczny pod względem kryminalnym, dobitnie wyrażają stosunek demokratycznego państwa prawnego, za jakie uważa się RP, względem potencjalnej secesji części swego terytorium. Jeśli uwzględnimy, że „kto czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w art. 127 § 1, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3” – można odnieść wrażenie, że powstaje znaczące ryzyko dla tych wszystkich, którzy dobro regionu przedkładają (w najlepszej nawet intencji) ponad dobro państwa. Tu jednak należy wyraźnie wskazać, że nie ma znaku równości między wzmacnianiem statusu województw w stosunkach międzynarodowych a secesjonizmem. Wydaje się, że ani zasada integralności terytorium państwowego nie jest tu adekwatnym odniesieniem, ani województwom aktywnym międzynarodowo nie chodzi o jej naruszenie. Dotyczy to funkcjonalnej podmiotowości nieuwarunkowanej terytorium wprost (na wzór osób prawnych prawa wewnętrznego), poczucia samodzielności, możliwość określenia swej przewagi konkurencyjnej w takich obszarach, jak: jakość życia mieszkańców, atrakcyjność inwestycyjna. Tam, gdzie państwo nie potrafi skutecznie pomóc, powinno „nie przeszkadzać”. Postawa taka „zwróci się” z pewnością państwu w postaci wtórnych korzyści gospodarczych, zaangażowania partnerów regionalnych w ekspansję na ogólnopolskim rynku, państwowej obsługi międzynarodowej aktywności regionów. To wyzwanie pozytywistyczne, ale warte podjęcia. Współcześnie postrzeganie zasady terytorializmu jako podstawy siły państwa zakrawa na fundamentalizm, podobnie, jak myślenie o regionalizacji w kategorii interesu narodowego i zagrożenia dla integralności państwa, a w konsekwencji – blokowanie jej. To z kolei grozi wystąpieniem konfliktu. Tak stało się np. w Hiszpanii, gdzie na skutek dążeń autonomicznych trzech regionów: Katalonii, Kraju Basków i Galicji doszło do wojny domowej. Zwycięski generał Franco wprowadził politykę „hispanizacji”, która zakazywała używania narodowych języków i kulturowania własnej kultury. Hasło „Hiszpania jedna! Wielka! Wolna!” (*España Una! Grande! Libre!*) oznaczało brak miejsca dla jakichkolwiek ruchów regionalnych⁵⁶². Z drugiej strony nieustannie pojawiają się

⁵⁶² Por.: B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 164; K. Właźlak, op. cit., s. 24; J. G. Aller, *European Regions and the territorial integrity of European States: Galicia-Spain-Europe as a model of cohesion and integration*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, s. 113-118; T. Skrzypczak, *U źródeł autonomii terytorialnej w rozwiązaniach ustrojowych Hiszpanii (Społeczne, polityczne i prawne aspekty zagadnień mniejszościowych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki Katalonii i Kraju Basków)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagielloń-

próby skorzystania z formuły podmiotowej państwa przez byty, które państwami nie są. Istnieje tu wiele możliwości, przykładów. Intensywnie komentowano sprawę Kosowa, którego status stał się w pewnym momencie przedmiotem orzekania MTS⁵⁶³. Trybunał 22 lipca 2010 roku uznał, że deklaracja niepodległości Kosowa z 2008 roku nie narusza prawa międzynarodowego⁵⁶⁴. Wyrok w nauce uznano za kontrowersyjny, ale przyczynił się on do szerszej akceptacji Kosowa jako państwa⁵⁶⁵. Wydaje się, że pomimo wielu prób Rubikonu nie może wciąż przekroczyć Autonomia Palestyńska, która przecież przyjmuje postawę podmiotową i o swą podmiotowość prawnomiędzynarodową usilnie zabiega na forum Narodów Zjednoczonych, gdzie nastąpiło *de facto* jej uznanie (jako Palestyny) poprzez przyjęcie w poczet członków UNESCO, a z drugiej strony – wskutek zabiegów Izraela i USA – nie doszło do analogicznego posunięcia w ONZ. Palestyna uzyskała 29 listopada 2012 roku status nieczłonkowskiego państwa obserwatora ONZ (zbliżony do pozycji prawnej Stolicy Apostolskiej w ONZ), jednak nietrudno zauważyć, że takie rozwiązanie nie tyle potwierdza właściwą kategoryzację Palestyny w ramach klasyfikacji podmiotowości prawa międzynarodowego, ile stanowi niejako *modus vivendi* w skomplikowanej politycznie sytuacji⁵⁶⁶. Równocześnie w stosunkach międzynarodowych pojawiają się, co jakiś czas, byty określane w nauce, jako „reżimy terytorialne *de facto*”, jak choćby: Naddniestrze, Abchazja czy Osetia Południowa. Ich dążenia niepodległościowe nauka prawa międzynarodowego w znacznej mierze uznaje za bezpodstawne, co nie zmienia faktu, że są one dla państw i społeczności

skiego. Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12, s. 86 i n.; R. Szul, *Czynnik regionalny w życiu gospodarczym i politycznym Hiszpanii*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, pod red. B. Jałowickiego, Warszawa 1988, s. 134 i n.

⁵⁶³ Por.: P. Czubik, *Niepodległość Kosowa – niebezpieczeństwo dla Zjednoczonej Europy? Krótki zarys problemu*, [w:] *Balkany u progu zjednoczonej Europy*, pod red. idem, Kraków 2008, s. 129 i n. Ciekawie na tym tle prezentują się rozważania sprzed kilkunastu lat: G. Pula, *Modalities of Self-Determination – The Case of Kosova as a Structural Issue for Lasting Stability in the Balkans*, „Südosteuropa” 1996, t. 45, nr 4-5, s. 380 i n.

⁵⁶⁴ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, ICJ Advisory Opinion, 22 July 2010.

⁵⁶⁵ Por.: A. von Bogdandy, M. Jacob, *The Judge as Law-Maker: Thoughts on BronoSimma's Declaration in the Kosovo Opinion*, [w:] *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, pod red. U. Fastenratha i in., Oxford – New York 2012, s. 809 i n.; P. Daranowski, *Precedens Kosowa a przyszłość Bośni i Hercegowiny*, www.grocjusz.edu.pl/Materials/pd_kosowo.pdf; T. Fleiner, *The Unilateral Secession of Kosovo as Precedent in International Law*, [w:] *From Bilateralism...*, s. 877 i n.; J. Frowein, *Kosovo and Lotus*, [w:] *ibidem*, s. 923 i n.

⁵⁶⁶ Por.: M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego...* Warta odnotowania jest podmiotowa postawa Palestyńczyków, którzy samoidentyfikują się na forum międzynarodowym w roli państwa, niezależnie od przeciwności.

międzynarodowej realnym problemem do rozwiązania⁵⁶⁷. Tym bardziej, że dążenia secesjonistyczne pojawiają się także w dumnych ze swej demokracji państwach członkowskich Unii Europejskiej: w Hiszpanii, Francji, Belgii, Holandii, Austrii czy we Włoszech. Oczywiście mamy tu do czynienia z bardzo zróżnicowanym zbiorem dążeń emancypacyjnych. W jednych krajach ruchy odśrodkowe dążą do pełnej suwerenności, a w innych oczekują tylko autonomii, dzięki której łatwiej jest kultywować własny język i kulturę⁵⁶⁸. Wydaje się, że najsilniejsze są secesjonizmy, które znajdują uzasadnienie w odrębności narodowo-etnicznej, ekonomii, dotychczasowej strukturze administracyjnej oraz w postawach społecznych. Aktualnie na forum międzynarodowym najbardziej zauważalne są hiszpańskie: Kraj Basków i Katalonia, a także postulowana w Północnych Włoszech Padania. Dyskutuje się także o dążeniach emancypacyjnych w obszarach belgijskich: Walonii, Flamandii i stołecznej Brukseli czy brytyjskich: Szkocji i Irlandii Północnej. Wydaje się, że – poza ewentualną stagnacją – rozważyć tu można dwie ewentualności. Albo będzie kontynuowana „ścieżka emancypacyjna” w kierunku samodzielnego państwa, co jest „rozpoznany”, ale trudnym wyzwaniem dla wszystkich: zainteresowanego regionu, państwa obejmującego ów region oraz społeczności międzynarodowej, albo nastąpi „nowe otwarcie społeczności międzynarodowej na regiony”, poprzez przyznanie im większego zakresu kompetencji na forum międzynarodowym, co nie dość, że nie jest łatwe, to w dodatku stanowi nowość. Powstaje pytanie, czy z perspektywy prawa międzynarodowego można tu mówić o innowacji?⁵⁶⁹. Próba odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga podejścia interdyscyplinarnego, a także „zejścia na grunt krajowy”. W obrębie nauk prawnych obok umacniania, a niekiedy wręcz „zamykania się” poszczególnych dyscyplin występuje proces całkiem przeciwny – przenikania się, współzależności i – w konsekwencji – formowania się nowych obszarów badawczych. Oczywiście naukowy punkt wyjścia zwykle znajduje się w obrębie klasycznej dyscypliny z zakresu nauk prawnych, ale liczne interakcje, zapożyczenia, transpozycje powodujące specyficzne ukierunkowanie określonego obszaru praktyki, determinują analizującą ją naukę i publicystykę do zmiany podejścia. W ten sposób nauki prawne rozprzestrzeniają swe zaangażowanie na obszary dotąd przez nie pomijane (w myśl schematu: skoro nie należały do typowej właści-

⁵⁶⁷ B. Janusz-Pawletta, *Separatystyczne dążenia Naddniestrza, Abchazji i Osetii Południowej a prawo międzynarodowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 2, s. 95 i n.

⁵⁶⁸ Szeroko i bardzo interesująco problematykę zarysowano w: „Forum” 2012, nr 19, gdzie na s. 10-15 pod tytułem *Eurowojna secesyjna* zamieszczono wybór tekstów z: „Telepolis” [18.04.2012] oraz: „The Guardian”, „El Pais”, „The Guardian”, „Le Monde”, „De Staandaard”, „Le Soir”, „Le Libre Belgique”, „Die Welt”, „Hospodarske Noviny”.

⁵⁶⁹ M. Perkowski, *Koncepcja „non-state actors”...*, s. 99-101.

wości którejs z klasycznych dyscyplin nauk prawnych, nie były widocznie dla prawników), zyskując interesujący (najczęściej w ogóle słabo dlań znany) obszar badawczy, a wtórnie zapewniając praktyce walory, jakie niesie prawo i jego instrumentarium⁵⁷⁰.

Odnosząc powyższe rozważania do polskich realiów warto dokonać krótkiego wglądu w problematykę samorządową w konstytucjonalizmie XX wieku. Otóż samorząd pojawiał się po raz pierwszy w Statucie Organizacyjnym Województwa Śląskiego z 15 lipca 1920 roku, uchwalonym przez Sejm Ustawodawczy RP prawie rok przed Konstytucją Marcową. Statut – przejmując dotychczasowy samorząd – gwarantował Sejmowi Śląskiemu stanowienie w formie ustaw – oczywiście w granicach autonomii śląskiej – m.in. o sprawach samorządu terytorialnego, tzn. o samorządzie powiatowym i gminnym, w tym o podziale administracyjnym Śląska (art. 4). Sejm Śląski uzyskał więc szerokie uprawnienia w zakresie regulacji spraw należących do podstawowego zakresu działalności samorządowej, jak szkolnictwo, bezpieczeństwo, melioracje czy uchwalanie i rozliczanie „budżetu śląskiego”, oczywiście przy zachowaniu współdziałania z całością państwa poprzez uchwalanie np. w sprawach skarbowych „równobrzmiących ustaw: państwowej i śląskiej” (art. 5). Warto zaznaczyć, że Sejm Śląski był uprawniony do wydania ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, w tym ordynacji wyborczej do Sejmu oraz – czego nie znał konstytucjonalizm II RP – miał prawo do „ewentualnego zaprowadzenia referendum ludowego” (art. 14)⁵⁷¹. Współcześnie formalna autonomia nie istnieje, choć nadal województwo śląskie jest kulturowym kondominium górnośląsko-małopolskim, przy czym obydwie połówki województwa są pod względem terytorium niemal identyczne. Niewielki obszar na północy, pozbawiony jednak ważniejszych ośrodków miejskich, ciążył w pewnych okresach ku Wielkopolsce. Zachód województwa obejmuje wschodnią część historycznego regionu Górny Śląsk, którego reszta znajduje się obecnie w województwie opolskim, a niewielka część południowa wchodzi w skład Republiki Czeskiej (kraj morawsko-śląski i północna część kraju ołomunieckiego). Wschodnią i częściowo północną część województwa tworzą natomiast zachodnie peryferia historycznej Małopolski. Podstawowym wyróżnikiem części górnośląskiej jest polsko-niemiecko-czeska pograniczność kulturowa i silne poczucie odrębności regionalnej, ukształtowane w następstwie kilkusetletniego pozostawiania regionu poza polskimi jednostkami politycznymi i administracyjnymi (zależność od Czech i Austrii oraz przynależność do Prus

⁵⁷⁰ Ibidem, s. 101.

⁵⁷¹ A. Sylwestrzak, *Czy samorząd terytorialny jest odrębną władzą?*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. 11, s. 23-24.

– a poprzez Prusy do niemieckiego obszaru politycznego)⁵⁷². Zważywszy na sposób określenia „nacji”, w kategoriach: „mniejszości etnicznej” lub prawdziwego „narodu”⁵⁷³, na uwagę zasługuje ukonstytuowanie się narodowości śląskiej i nurtu autonomicznego (Ruch Autonomii Śląska). Przedstawiciele nurtu silnie akcentują specyfikę regionalną i domagają się dalszej decentralizacji kraju (szczególnie żywo postulowana jest kwestia istnienia narodowości śląskiej i języka śląskiego)⁵⁷⁴. Niektórzy komentatorzy stoją na stanowisku, że dzięki staraniom Ruchu Autonomii Śląska, sama autonomia staje się nie tylko rozwiązaniem realnym dla Śląska, jako regionu, ale również atrakcyjnym dla jego mieszkańców⁵⁷⁵. To dość oczywiste, jeśli zastosuje się ekonomiczną analizę prawa międzynarodowego⁵⁷⁶. Warto jednak przypomnieć, że swego czasu Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji z 19 grudnia 1967 roku zakwestionowało brytyjskie referendum w Gibraltarze (w kwestii przejścia tego obszaru pod suwerenność Hiszpanii, albo zachowania jego „niesamodzielnej” przynależności do Zjednoczonego Królestwa), jako swoistą manipulację prawem międzynarodowym (obecny status Gibraltaru jest ekonomicznie wygodniejszy od statusu, który pojawiłby się wskutek ewentualnej reintegracji, więc mieszkańcy Gibraltaru wyrażaliby nie wolę samostanowienia, lecz kalkulację eko-

⁵⁷² A. Cybula, *Heterogeniczność regionu, integracja regionalna a rozwój regionalny*, „Studia Socjologiczne” 2009, nr 4, s. 45.

⁵⁷³ K. Tomaszewski, op. cit., s. 13.

⁵⁷⁴ A. Cybula, op. cit., s. 46. Por.: D. Jerczyński, *Historia narodu śląskiego*, Zabrze 2006; *Nadciągają Ślązacy. Czy istnieje narodowość śląska?*, pod red. L. Nijakowskiego, Warszawa 2004; M. Wanatowicz, *Od indyferentnej ludności do śląskiej narodowości? Postawy narodowe ludności autochtonicznej Górnego Śląska w latach 1945-2003 w świadomości społecznej*, Katowice 2004. W ostatnim spisie powszechnym (Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011) spośród 1,5 mln osób, które zadeklarowały identyfikację narodowo-etniczną inną niż polską (ewentualnie polską podały jako dodatkową), aż 846 719 osób wybrało identyfikację śląską. Dla porównania, identyfikację etnoregionalną i lokalną wielkopolską wskazało 1518 osób, mazurską 1376, a mazowiecką zaledwie 332. Możliwość wpisywania regionalnych deklaracji w spisie powszechnym pojawiła się pierwszy raz i nie była nagłaśniana. Więcej: www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Przynaloznosn_narodowo-etniczna_w_2011_NSP.pdf; Por. *Od Ślązaków po światowców*, „Polityka” 2013, nr 27, s. 9.

⁵⁷⁵ P. Baldys, *Ruch Autonomii Śląska – w stronę nowoczesnego ruchu regionalnego*, [w:] *Wielopolska regionalna? Regionalizm w Polsce a polityka strukturalna Unii Europejskiej*, pod red. K. Bondry, M. S. Szczepańskiego, P. Śliwy, Poznań 2008, s. 75.

⁵⁷⁶ Na ten temat interesująco: M. M. Kenig-Witkowska, *Ekonomiczna analiza prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 3, s. 38 i n. Autorka akcentuje powszechne stanowisko doktryny, że nie należy czynić założeń, iż jest to najlepsza metoda, którą można zastosować w każdym przypadku analizy prawa międzynarodowego i, że znajduje odpowiedź na każde pytanie dotyczące każdej instytucji tego prawa.

nomiczną)⁵⁷⁷. Wydaje się, że ostatnie dekady przyniosły tu jednak zmianę podejścia (a Gibraltar do Hiszpanii oczywiście nie wrócił).

7.3

Problem samostanowienia mieszkańców województwa

Samostanowienie jest zasadą prawa międzynarodowego i kluczowym kryterium legalności procesów emancypacyjnych w stosunkach międzynarodowych⁵⁷⁸. W formule klasycznej celem samostanowienia jest państwowość lub zjednoczenie z innym państwem. Czy rozważając międzynarodową współpracę województw mamy więc do czynienia z samostanowieniem? *Prima facie* nie. A jednak mieszkańcy województw dążą do państwa, w którego ramach chcą funkcjonować. Tym państwem jest Rzeczpospolita Polska. Problemem jest samo funkcjonowanie mieszkańców województwa w stosunkach międzynarodowych i granica lojalności. Tu odpowiednio wydaje się ujęcie samostanowienia *sensu largo*, z prawem do autonomii, które to podejście nie opozycjonuje się wobec państwa, lecz je (samostanowienie) różnicuje⁵⁷⁹. W ten sposób można analizować nie tylko mieszkańców województwa, jako społeczność, ale i każdego z osobna (jako jednostkę), występujących jednocześnie.

Aktualnie obowiązujące prawo międzynarodowe przewiduje podmiotowość jednostek. W systemie norm międzynarodowych odnaleźć można szereg uregulowań kierowanych bezpośrednio do człowieka. Jednostka wielokrotnie nabywa prawa i zaciąga zobowiązania bez pośrednictwa państwa, posiada również mniej liczne (choć znaczące) możliwości do skutecznego działania na arenie międzynarodowej. Podmiotowość osób fizycznych jest podmiotowością wtórną, nadaną przez państwa

⁵⁷⁷ Na ten temat: M. M. Gunther, *Self-Determination or Territorial Integrity: The United Nations in Confusion*, "World Affairs" 1979, t. 141, nr 3. Por.: J. Tyranowski, op. cit., s. 267-269.

⁵⁷⁸ Na ten temat: M. Perkowski, *Samostanowienie...*, a z nowszych opracowań: M. N. Shaw, *Self-Determination, Human Rights, and the Attribution of Territory*, [w:] *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, pod red. U. Fastenratha i in., Oxford – New York 2012, s. 590-608; D. Shelton, *Self-Determination in Regional Human Rights Law: From Kosovo to Cameroon*, "American Journal of International Law" 2011, t. 105, s. 60-80; R. Wilde, R. *Self-Determination, Secession, and Dispute Settlement After the Kosovo Advisory Opinion*, "Leiden Journal of International Law" 2011, t. 24, s. 149-154.

⁵⁷⁹ Por.: A. von Bogdandy, S. Dellavalle, *Universalism and Particularism as Paradigms of International Law*, "International Law and Justice Working Paper" 2008, nr 3 (History and Theory of International Law Series), s. 15-18. Por.: G. Simpson, *The Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age*, "Stanford Journal of International Law" 1996, nr 32, s. 255, 286.

w drodze umów międzynarodowych nakładających obowiązki i przyznających prawa, a także umożliwiających ich realizację. Nie różni się ona jednak od jakiegokolwiek podmiotowości innej niż państwa, gdyż każdy podmiot prawa międzynarodowego, niebędący państwem, zawsze posiada zdolności w większej lub mniejszej mierze ograniczone w stosunku do podmiotów pierwotnych. Ze specyfiki prawa międzynarodowego wynika, że jednostka pozbawiona jest trwale pewnych ważnych, choć nie decydujących atrybutów zdolności do działania. Rozwój systemu ochrony praw człowieka, pojawienie się koncepcji praw człowieka trzeciej generacji i stopniowa krystalizacja jej zakresu przedmiotowego pozwalają skonstatować, że prawo międzynarodowe powoli, ale wyraźnie zaczyna koncentrować się wokół problemów człowieka. Dobro jednostki ludzkiej wymaga niekiedy odrzucenia tradycyjnej zasady podporządkowania człowieka państwu. Zdarzają się już sytuacje, w których osoba fizyczna i państwo występują na równych prawach na arenie międzynarodowej i zdarzać się one będą coraz częściej, biorąc pod uwagę dynamikę ewolucji praw każdego i jakiegokolwiek człowieka. Traktowanie tych zdarzeń i generalnie wszelkich norm kierowanych do osób fizycznych, jako wyjątków jest naturalnie możliwe, jednak należałoby zadać sobie pytanie, gdzie kończy się wyjątek, a gdzie zaczyna reguła. Negacja podmiotowości prawnomiędzynarodowej jednostki oznaczałaby negację całego postępowego rozwoju prawa międzynarodowego, jaki dokonał się od momentu zakończenia drugiej wojny światowej⁵⁸⁰. Byłoby to o tyle utrudnione, że znamionową cechą społeczności międzynarodowej i prawa międzynarodowego jest ciągły rozwój, dynamizm. Zasada samostanowienia narodów nie jest tu wyjątkiem. Jej rozwój przebiega na różnych płaszczyznach, m.in. obejmuje uprawnioną stronę podmiotową. Praktyka lat dziewięćdziesiątych wielokrotnie wskazała na „narody państwa wielonarodowego” jako podmioty uprawnione przez zasadę samostanowienia narodów. Chodzi tu o takie grupy etniczne, które dominują na obszarze zamieszkałej przez nie części terytorium państwa wielonarodowego, a liczebnie zbliżone są do pozostałych narodów to państwo zamieszkujących. Poza tym, najczęściej zamieszkują one jednostkę administracyjną, odrębną w ustroju terytorialnym państwa wielonarodowego⁵⁸¹. W poprzednich latach „narody państw wielonarodowych” były zaszeregowywane do kategorii mniejszości narodowych. Jako uprawniony podmiot stanowiły przedmiot postulatów *de lege ferenda*⁵⁸². Ogromne zmiany zaszły wraz z procesem secesyjnego rozczłonkowania

⁵⁸⁰ M. Drobnik, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa jednostki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 2, s. 123-124.

⁵⁸¹ P. Łaski, *Dezintegracja...* op. cit., s. 59 i n.

⁵⁸² J. Tyranowski, *Integralność...* op. cit., s. 297.

ZSRR oraz rozpadu FSR Jugosławii⁵⁸³. Mniej jednoznacznym, ale w ostatecznym rozrachunku zbliżonym przykładem skorzystania przez „naród państwa wielonarodowego” z praw płynących z zasady samostanowienia narodów, jest pokojowy rozpad Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej. Przeczy on założeniom, że zasada samostanowienia narodów w odniesieniu do innych sfer niż dekolonizacja rodzi mniejsze lub większe konflikty.

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa grupy ludności państwa, występującej w formule „narodu zamieszkującego terytorium państwa wielonarodowego” jest zagadnieniem dość kontrowersyjnym. Główne problemy dotyczą uściślenia definicji tegoż „narodu”. W prawie międzynarodowym brak jest niezbędnych, uniwersalnych kryteriów, które pozwoliłyby odgraniczyć naród od mniejszości. Wydaje się, że decydujące kryterium stanowić może posiadanie przez grupę etniczną przynajmniej ograniczonej, instytucjonalnej odrębności terytorialnej. Grupy etniczne nieposiadające takiego statusu na ogół nie zdołały utworzyć samodzielnego państwa, czy w inny sposób „skorzystać” z zasady samostanowienia narodów. Nie zostały, jak dotąd, zrealizowane dążenia niepodległościowe m.in. Czeczenów, Ormian z Górnego Karabachu, Morawian, czy Kurdów⁵⁸⁴. Można założyć, że ta okoliczność nie pozwala na określanie ich mianem narodów, a jedynie mniejszości etnicznych, bądź narodowych, które także nie są bezsprzecznie zdefiniowane, co uniemożliwia rozumowanie *a contrario*. W praktyce międzynarodowej dla określenia narodu stosowano kryteria historyczne⁵⁸⁵, wielkościowe, a także językowe⁵⁸⁶. Nie jest jednak możliwe objęcie jedną miarą Amerykanów (USA), Polaków, Cyganów (Romów) czy Szwajcarów. Mimo iż wszystkie uprzednio wymienione kryteria spełniają jedynie Polacy, nie można powiedzieć, że pozostali nie są narodami. W doktrynie można spotkać wiele definicji narodu. Lech Antonowicz postrzega naród jako wspólno-

⁵⁸³ Patrz: S. Baer, *Der Zerfall Jugoslawiens in Lichte des Völkerrechts*, Frankfurt am Main/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien 1995, s. 197 i n.; J.A. Frowein, *The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, „American Journal of International Law” 1992, t. 86, s. 569 i n.; P. Radan, *Secessionist Self-Determination: the Cases of Slovenia and Croatia*, „Mieźdunarodnyje Problemi” 1994, nr 2, s. 183 i n.

⁵⁸⁴ H.E. Asenbauer, *Zum Selbstbestimmungsrecht des Armenischen Volkes von Berg-Karabach*, Wien 1993, s. 104 i n.; T.N. Tappe, *Chechnya and the State of Self-Determination in Breakaway Region of the Former Soviet Union: Evaluating the Legitimacy of Secessionist Claims*, „Columbia Journal of Transnational Law” 1995, t. 34, nr 1, s. 255 i n.; L. Usmanow, *Niepokorjonnaja Czecznia*, Moskwa 1997, s. 238 i n.

⁵⁸⁵ Uznanie Polaków i Czechów w 1918 roku. Patrz: L. Dembiński, *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Warszawa 1969, s. 125 i n.

⁵⁸⁶ W. Sokolewicz, *Prawo narodów do samostanowienia*, [w:] *Prawa człowieka – model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991, s. 14 i n.

tę, nie tylko etniczną, ale także geopolityczną⁵⁸⁷. Cezary Mik utożsamia naród z „ludem” traktując go jako dorosłą formę istnienia „ludu”, ukoronowanie jego drogi rozwojowej, po czym stwierdza, że „lud” jest z kolei pojęciem zbiorczym, a jego zakres obejmuje całą ludność państwa, czyli naród, a także niektóre mniejszości i ludy tubylcze⁵⁸⁸. Z kolei W. Czapliński postrzega naród jako określony politycznie synonim pojęcia państwa⁵⁸⁹. Wielość i niekiedy sprzeczność doktrynalnych koncepcji narodu skłania do podjęcia próby zaprezentowania własnej jego definicji. Naród, jak się wydaje, może być postrzegany jako grupa ludności, związana, co najmniej historycznie, z określonym terytorium, posiadająca szereg wspólnych cech jednostkowych, odróżniających ją od pozostałych grup ludności oraz świadomość i wolę wspólnego kontynuowania tej odrębności. Definicja ta z pewnością nie jest idealnym instrumentem w procesie określania podmiotowości międzynarodowej narodu, jakkolwiek wobec rozbieżności stanowisk doktryny formułuje jednolitą koncepcję tego złożonego pojęcia. Należy dodać, że pojęcie narodu nie daje się całkowicie zamknąć w ramy porządku prawnego, gdyż jego istotny substrat stanowią treści filozoficzne i psychologiczne, a tych sfer prawo nie reguluje⁵⁹⁰. Wydaje się, że koncepcja L. Antonowicza jest najbardziej adekwatna do rozważenia ewentualnych działań emancypacyjnych wspólnot samorządowych polskich województw na forum międzynarodowym. Rozumując *a maiori ad minus* można bowiem przyjąć, że jeśli podmioty samostanowienia mają prawo do utworzenia suwerennego państwa, bądź też prawo do integracji z takim państwem, to tym bardziej mają prawo do autonomii w ramach suwerennego państwa. Prawo do autonomii przysługiwałoby tym „społecznościom”, które chcąc pozostać w państwie wielonarodowym dążą do uzyskania szeregu swobód gwarantujących i wspierających ich tożsamość grupową⁵⁹¹. Zwolennicy tego prawa twierdzą, że poprzez autonomię uzyska się subiektywne odczucie owych „społeczności”, że są one samookreślone, co pozwoli na zgodne z zasadą samostanowienia narodów utrzymanie integralności terytorialnej państw wielonarodowych⁵⁹². Przeciwno prawu do autonomii wysuwane są poglądy, że choć jest to rozwiązanie racjonalne, stanowi zastąpienie samostanowienia samorządem, gdyż autonomia zazwyczaj jest „ofiarowywana”, a nie „zdobywa-

⁵⁸⁷ L. Antonowicz, *Samostanowienie...* op. cit., s. 73.

⁵⁸⁸ C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, s. 114 i 126.

⁵⁸⁹ W. Czapliński, *Aktualne problemy...* op. cit., s. 88.

⁵⁹⁰ R. Audi, *The Cambridge Dictionary of Philosophy*, Cambridge 1995, s. 632; T. Honderich, *The Oxford Companion to Philosophy*, Oxford/New York 1995, s. 819.

⁵⁹¹ Por.: M. Perkowski, *Samostanowienie...*, s. 83.

⁵⁹² H. J. Heintze, *Autonomieund Völkerrecht...* op. cit., s. 10 i n.

na⁵⁹³. Z perspektywy rozważań nad wysoce abstrakcyjnymi implikacjami prawnymi międzynarodowej współpracy polskich województw można wyrazić pogląd, że właśnie prawo do autonomii wyraża „bliższy horyzont”, niż klasyczne „prawo do samostanowienia”.

Na podkreślenie zasługuje, że uznając podmiotowość międzynarodową państw powstałych z rozpadu ZSRR i byłej Jugosławii społeczność międzynarodowa położyła nacisk na ich demokratyczny ustrój⁵⁹⁴. W doktrynie dominuje pogląd, że prawo do samostanowienia ma aspekt zewnętrzny, polegający na prawie do państwowości i aspekt wewnętrzny, polegający na prawie danej „społeczności” do swobodnego wyboru odpowiadającego jej statusu polityczno-prawnego oraz na prawie do rozwoju społeczno-ekonomicznego⁵⁹⁵. Narzucanie ustroju przez społeczność międzynarodową byłoby więc sprzeczne z tym poglądem. Ta sprzeczność jest jednak pozorna. Po pierwsze ustrój demokratyczny, jako jedyny zawiera mechanizmy pozwalające na rzeczywiste i swobodne określenie przez „naród” szeroko rozumianego ustroju swojego państwa. Tym samym demokracja jest gwarancją realizacji samostanowienia w jego wewnętrznym znaczeniu oraz utrzymania trwałego efektu samostanowienia zewnętrznego. Po drugie istnieje wątpliwość, czy na pewno zachodzi potrzeba wyróżniania samostanowienia zewnętrznego i wewnętrznego, skoro prawo międzynarodowe reguluje przede wszystkim sferę „poza państwem”⁵⁹⁶. Z kolei w „sferze wewnętrznej” państwa jest ono obecne poprzez ochronę praw człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i grupowym. Przyjęcie wniosku, że treścią zasady samostanowienia narodów jest m. in. prawo do utworzenia suwerennego i demokratycznego państwa, poza tym, że odzwierciedla aktualną praktykę międzynarodową, stanowi funkcjonalne uproszczenie. Tym bardziej, że argumentacja komentatorów prawa międzynarodowego zaliczających wewnętrzny aspekt samostanowienia wprost do suwerenności państwa nie jest pozbawiona podstaw⁵⁹⁷. Wydaje się, że nie tyle chodzi o aspekt wewnętrzny samostanowienia, ile o zastosowanie zasady samostanowienia narodów (w postaci prawa do utworzenia

⁵⁹³ H. Hannum, op. cit., s. 868.

⁵⁹⁴ T. M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, „American Journal of International Law” 1992, t. 86, s. 52. Por.: *Wytyczne w sprawie uznania nowych państw w Europie Wschodniej i na obszarze Związku Radzieckiego*, uchwalone przez Radę Europejską 16 grudnia 1991 roku, „International Law Reports” 1991, t. 92.

⁵⁹⁵ R. McCorquodale, *Self-Determination: a Human Rights Approach*, „International and Comparative Law Quarterly” 1994, nr 43, s. 865.

⁵⁹⁶ J. Tyranowski, *Suwerenna równość, samostanowienie i interwencja w prawie międzynarodowym*, [w:] *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa*, pod red. C. Mika, Toruń 1997, s. 405.

⁵⁹⁷ J. Tyranowski, *Integralność...*, s. 283.

suwerennego, demokratycznego państwa) w państwach wielonarodowych niepostępujących zgodnie z nią, czyli w państwach, które nie posiadają władz reprezentujących cały „naród” terytorium państwowego, bez względu na rasę, wyznanie. W tym względzie należy pamiętać, że współcześnie ani „naród” zbiorczy, ani „narody państwa wielonarodowego” w swej istocie narodami być nie muszą i często nie są. Zawsze jednak są zorganizowaną społecznością, bytującą na określonym administracyjnie terytorium. Z kolei prawo do suwerennego i demokratycznego państwa nie ogranicza się do utworzenia tegoż, ale obejmuje też prawo do jego zachowania, to znaczy, że „naród” nie może być pozbawiony państwa wbrew swej woli. Podobnie nie może być odebrana autonomia. W ten sposób prawo „narodu” do samostanowienia, istniejąc niezależnie od zasady suwerennej równości i zasadniczego prawa państwa do istnienia, stanowi istotne ich uzupełnienie. Można też powiedzieć, że prawo do samostanowienia „narodu” danego państwa ostatecznie decyduje o nielegalności ewentualnej aneksji jego terytorium. W doktrynie ten aspekt prawa do samostanowienia bywa określany, jako defensywne, czyli wyrażające prawo do obrony całości terytorium przed agresją lub secesją⁵⁹⁸. W konsekwencji złożoność samostanowienia pozwala wyodrębnić swego rodzaju formy stadialne tego prawa. Przed utworzeniem państwa może ono przybrać postać prawa do autonomii, a po utworzeniu państwa – postać prawa do jego zachowania. Z kolei przed zjednoczeniem z suwerennym państwem może oznaczać prawo do stowarzyszenia, a po zjednoczeniu prawo do utrzymania integralności. Na każdym etapie prawo do samostanowienia obejmuje prawo do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, będącego jednocześnie gwarancją realizacji w przyszłości prawa do państwowości⁵⁹⁹. Oryginalnym modelem może tu być polityka regionalna Unii Europejskiej, która stanowi najdoskonalszy wręcz model samostanowienia. Gwarantuje ona bowiem poczucie samookreślenia i równouprawnienia lokalnych społeczności w ramach regionów oraz rzeczywistą więź emocjonalną społeczno-terytorialną w regionach, zachowując jednocześnie nienaruszoną tożsamość państw członkowskich. Ponadto, strona instytucjonalna Unii Europejskiej zapewnia właściwą reprezentację i kontrolę formalną, a system prawny daje gwarancje materialne rozwijania lokalnego samorządu, poszanowania praw człowieka i reguł demokracji oraz chroni jednostki i grupy przed ewentualną dyskryminacją⁶⁰⁰. Pamiętać należy, że w ramach Unii Europejskiej społeczności, które nie podejmą gospodarczej rywaliza-

⁵⁹⁸ W. Czaplinski, *Instytucja...*, s. 101 i n.

⁵⁹⁹ Por.: M. Perkowski, *Samostanowienie...* op. cit., s. 137.

⁶⁰⁰ Por.: F. Ermacora, C. Pan, *Protection of Ethnic Groups in Europe*, Wiedeń 1995; C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 3, s. 19 i n.

cji zgodnej z unijnymi regułami konkurencji zagraża marginalizacja, która jednak z dyskryminacją nie ma nic wspólnego⁶⁰¹. W praktyce Unii Europejskiej, na szczeblu regionalnym, odnaleźć można takie regiony, jak polskie województwa, ale również Katalonię czy Szkocję. Administracja tych regionów reprezentuje interesy narodów, więc biorąc udział w stosunkach międzynarodowych stara się nadać im stosowną rangę i symbolikę, co przekłada się na sposób postępowania partnerów. Aktywność narodów na arenie międzynarodowej zależy od stopnia zaawansowania procesu narodotwórczego. Podobnie rzecz się ma z regionami. Im bardziej zaawansowany stopień instytucjonalizacji regionu administracyjnego, tym większe możliwości funkcjonalne aktywności na arenie międzynarodowej. Szczególnie aktywne wydają się tu regiony przygraniczne, określane jako „jednostki terytorialne wykazujące podobieństwa historyczne i kulturalne oraz posiadające własną regionalną tożsamość, jak również własne polityczne i socjalne instytucje, a przez to również prawo do samookreślenia swoich potrzeb i interesów oraz starające się je politycznie artykułować i realizować w działaniu”⁶⁰². Pewne formalne podstawy, zunifikowane dla wszystkich regionów administracyjnych części Europy wyznaczają prawo i struktury Unii Europejskiej. Stopień wykorzystania tych możliwości zależy jednak od stopnia zinstytucjonalizowania i autonomii regionu. Szczególnie, że kształt instytucjonalno-prawny Unii Europejskiej wciąż się zmienia⁶⁰³. W tych zmiennych uwarunkowaniach należy zadać sobie trud ustalenia, kim wyjściowo (z perspektywy krajowej) są mieszkańcy województwa i czy może się w nich narodzić realna potrzeba odrębności? To ostatnie pytanie można skwitować uogólnieniem, że skoro u Włochów (Padania) i Albańczyków (Kosowo) zrodziły się potrzeby emancypacyjne, to i u Polaków rzecz teoretycznie jest możliwa, z zastrzeżeniem, że mało prawdopodobny jest tor emancypacji obrany przez wskazane społeczności. Rodzi się zatem pytanie zastępcze, czy i jaka droga emancypacji województw jawi się realnie na tle ich relacji międzynarodowych?

Rozpoczynając od ustalenia prawnej tożsamości mieszkańców województwa można wyjaśnić, że z reguły podmiot samorządu terytorialnego tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ustawy o samorządzie województwa „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”. W ten sposób województwo jest traktowane, jako związek mieszkańców

⁶⁰¹ Por.: M. Perkowski, *Samostanowienie...* op. cit., s. 84-85.

⁶⁰² K. Tomaszewski, op. cit., Warszawa 2007, s. 13. Por.: J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, New York 2006, s. 500.

⁶⁰³ K. Szmigiel, op. cit., s. 46. Por.: T. Wiecech, *Prawo secesji w federacjach Stanów Zjednoczonych, Australii i Kanady*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7, s. 95.

swego obszaru – *sui generis* korporacja terenowa albo wspólnota regionalna (wyodrębniona w art. 164 ust. 2 Konstytucji RP, obok lokalnej wspólnoty samorządowej), która powstaje z mocy prawa. Składają się na nią osoby fizyczne zamieszkałe na terenie województwa (obejmuje nie tylko obywateli, lecz także cudzoziemców i bezpaństwowców), a zatem przynależność do wspólnoty samorządowej nie zależy od czynności prawnej (przystąpienia), lecz powstaje z mocy prawa, wskutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, czyli miejsca zamieszkiwania na obszarze województwa. Specyficzna jest ta przynależność, gdyż nie będąc przymusową, uniemożliwia też *de facto* odmowę przystąpienia doń. Oczywiście, możliwe są/były inicjatywy mieszkańców, co do tworzenia województwa, jako wspólnoty samorządowej, jej znoszenia lub też zmiany granic województwa, jako największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Zgodnie z ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, do prowadzenia procedur kreacyjnych województw zobowiązane zostały: Sejm, Senat i Rada Ministrów (w terminie do 31 grudnia 2000 roku), którym pozostawiono niesformalizowaną możliwość ewentualnego uwzględnienia stanowiska zainteresowanych mieszkańców, zamieszkujących wskazane terytorium, sformułowanego przed sporządzeniem oceny⁶⁰⁴. Obecnie wojewódzka wspólnota samorządowa w postaci organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego dzięki osobowości prawnej wykonuje administrację publiczną przez wyłonione przez siebie organy (odrębne od państwa podmioty, samorządne, niezależne), a co najważniejsze, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. „Upodmiotowienie” społeczności województwa jest dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań⁶⁰⁵. Krzysztof Tomaszewski podkreśla, że usytuowanie regionu bezpośrednio poniżej poziomu narodowego, pozwala osiągnąć partnerskie relacje i rozwinąć dialog zarówno bezpośrednio z obywatelami, jak również z całym społeczeństwami lokalnymi. Województwo staje się instrumentem komunikacji między obywatelami a władzą centralną, łącznikiem, który pozwala społeczności zamieszkującej dany teren wyrazić swoje dążenia i oczekiwania. Potrzeby społeczne na poziomie regionalnym mają bowiem konkretny wymiar, który łatwo jest dokładnie określić, w przeciwieństwie do ogólnych interesów, które są wyrażane na poziomie krajowym. Dla mieszkańców regionu ich przyszłość i dobrobyt związane są właśnie z realizacją interesów na poziomie wspólnoty terytorialnej⁶⁰⁶. Można więc założyć, że wspólne interesy prawne członków wspólnoty samorządowej stanowią funkcję

⁶⁰⁴ Por.: B. Dolnicki, *Region samorządowy...*, s. 178-179.

⁶⁰⁵ Por.: A. Doliwa, op. cit., s. 21.

⁶⁰⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 15.

publicznych praw podmiotowych mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego względem instytucji państwa, a sama wspólnota samorządowa stanowi swoistą personifikację regionalnego interesu publicznego⁶⁰⁷. Sam samorząd terytorialny to prawnie wyodrębniona i w tym znaczeniu upodmiotowiona grupa, co do zasady, obywateli – połączonych wspólnym interesem, dysponująca ustawowymi uprawnieniami, działająca we własnym imieniu, realizująca funkcję samodzielnego zaspokajania swoich zbiorowych potrzeb. Adam Doliwa wynikającą stąd samorządność województw interpretuje, jako niezależność od władzy rządowej; atrybut samorządności wynika z demokratycznej organizacji wewnętrznej instytucji samorządu województwa. Podmiotem samorządu terytorialnego jest zatem korporacja mieszkańców, która ma komunalny i publicznoprawny charakter. Podmiotem samorządu jest związek, wspólnota jednostek ludzkich, które łączy cel w postaci sprawowania lokalnej administracji publicznej. Lokalna społeczność jako podmiot samorządu funkcjonuje w sposób zorganizowany w postaci terytorialnego związku samorządowego. Samorządowe upodmiotowienie lokalnego społeczeństwa to zasada, która swe źródło czerpie z regulacji rangi publicznoprawnej, w tym konstytucyjnej⁶⁰⁸. Joanna Lemańska podkreśla, że prawo obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z podstawowych zasad demokratycznych. Ustawa o samorządzie województwa w art. 4 ust. 1 przesądziła o prawie mieszkańców województwa do samostanowienia w drodze wyborów i referendum (jako form demokracji bezpośredniej), a także za pośrednictwem organów województwa (formy demokracji przedstawicielskiej)⁶⁰⁹. Cytowana autorka zwraca uwagę, że ustawodawca niekonsekwentnie wskazuje na „mieszkańców województwa”, co sugeruje, że może być to inny podmiot niż wymieniona w art. 1 ust. 2 „regionalna wspólnota samorządowa”. Sprawę dodatkowo komplikują postanowienia ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, stanowiące w art. 2 ust. 1, że w referendum lokalnym wyrażają swą wolę „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej”. Takie ujęcie oznaczałoby, że chodzi o pojęcia synonimiczne, albowiem członkami danej wspólnoty samorządowej są właśnie mieszkańcy tej jednostki. Takiemu rozumowaniu przeczy

⁶⁰⁷ Por.: W. Kisiel, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005, s. 44, 46–48; I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczyc, Kraków 1999, s. 251; A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, s. 215-216.

⁶⁰⁸ A. Doliwa, op. cit., s. 25.

⁶⁰⁹ J. Lemańska, op. cit., s. 135-136.

zasada racjonalnego ustawodawcy i podstawowe reguły legislacyjne, mówiące, że jeżeli ustawodawca używa – i to w jednym akcie prawnym – różnych określeń, to chodzi mu o dwa różne podmioty. Jak słusznie wywodzi J. Lemańska – ten tok myślenia prowadziłby jednak do absurdalnych wniosków, zakłada bowiem – przy braku tożsamości pojęć – kategorię logiczną, w której istniałaby grupa mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, niebędąca równocześnie członkami tej wspólnoty samorządowej. Autorka zwraca jednocześnie uwagę, że nawet przyjęcie literalnego brzmienia ustawy, że to mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia, nie będzie twierdzeniem prawdziwym. Jak wynika z przepisów, zarówno ustawy o referendum lokalnym, jak i o ordynacji wyborczej, rozstrzygnięcia mogą podejmować jedynie mieszkańcy uprawnieni, a do takich należą osoby posiadające obywatelstwo polskie, które najpóźniej w dniu głosowania ukończyły osiemnaście lat oraz stale zamieszkują w danej jednostce samorządu terytorialnego i które nie zostały: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu czy też ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym. Dodatkowym wymogiem formalnym jest wpisanie do stałego rejestru wyborców najpóźniej na dwanaście miesięcy przed dniem referendum. Prawo do udziału w referendum ma również obywatel Unii Europejskiej, niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy osiemnaście lat, stale zamieszkuje na obszarze działania danej gminy oraz został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na dwanaście miesięcy przed dniem wyborów. Warunkiem koniecznym jest, by osoba taka nie została pozbawiona prawa wybierania w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem. Słusznie wnioskuje więc J. Lemańska, że grupa osób uprawnionych do głosowania, a zatem podejmujących rozstrzygnięcia, nie jest tożsama ze społecznością (wspólnotą), zamieszkującą daną jednostkę samorządu terytorialnego⁶¹⁰. Podobnie prawo do samostanowienia mieszkańców województwa w drodze referendum, tak jak prawo do podejmowania rozstrzygnięć za pośrednictwem organów województwa nie ma charakteru absolutnego i stanowi naturalną konsekwencję unitarnego charakteru państwa w powiązaniu z zasadą państwa prawnego. Zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym: mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę m.in.: dotyczącą sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę

⁶¹⁰ Ibidem.

wspólnotę⁶¹¹. Te ostatnie są we „wspólnocie regionalnej” znacząco zaawansowane, jednak ich skala powoduje, że w praktyce pojęciu „regionalnej wspólnoty samorządowej” można przypisać jedynie znaczenie ideologiczne, gdyż – jak zauważa J. Lemańska – nie zdobyło jeszcze rangi terminu prawnego o konkretnym znaczeniu, a jest traktowane, jako pewnego rodzaju hasło wywoławcze i ideologiczny symbol samorządu⁶¹². Z kolei H. Skorowski twierdzi, że regionalizm jest szkołą upodmiotowienia społeczności lokalnej. Zabezpiecza on i gwarantuje miejscowej społeczności rzeczywistą jej autonomię i wolność w formie wyzwolenia z centralistycznych struktur i w formie zapewnienia wielorakich naturalnych praw wolnościowych i społecznych. Autonomia jest bowiem nieodzownym warunkiem realizacji przez społeczność lokalną jej bytowej podmiotowości. Cytowany autor podkreśla, że regionalizm zabezpieczając rzeczywistą autonomię społeczności lokalnej tym samym stwarza szeroką płaszczyznę ujawniania się faktycznej aktywności i dynamiki miejscowej społeczności. A ponieważ poprzez konkretne działanie będące manifestacją bytowej dynamiki społeczność realizuje siebie, można powiedzieć, że regionalizm dając społeczności taką możliwość bezpośrednio służy urzeczywistnieniu jej bytowej podmiotowości. Nie ma bowiem realizacji własnej podmiotowości przez konkretny byt społeczny, bez stworzenia mu rzeczywistej przestrzeni korzystania z wolności. Wolność ta stanowi warunek *sine qua non* tego, że konkretna społeczność w konkretnej rzeczywistości może realizować własną podmiotowość. Według H. Skorowskiego, określenie podmiotowości społeczności regionalnej akcentuje idee jej realności w istnieniu i działaniu, idee jej godności i odpowiedzialności w podejmowaniu decyzji i działaniu, wreszcie idee suwerenności w znaczeniu społecznym, ekonomicznym i kulturowym. Prawdziwa zatem podmiotowość społeczności regionalnej to możliwość swobodnego jej istnienia i działania w ramach społeczności państwowej, a także autentycznego stanowienia o sobie we wszystkich płaszczyznach codziennej egzystencji. Oznacza to, że podmiotowość społeczności regionalnej niejako z natury domaga się zagwarantowania i stworzenia warunków urzeczywistnienia swej podmiotowości. A ponieważ realizacja własnej podmiotowości jest możliwa tylko i wyłącznie z jednej strony w sferze autonomii i wolności, z drugiej zaś strony aktywnej działalności, chodzi ostatecznie o stworzenie takich struktur polityczno-społeczno-gospodarczych, które gwarantować będą faktyczną autonomię społeczności regionalnej, jako warunek realizacji podmiotowości, jak i płaszczyznę działania, dzięki której owa podmiotowość może być realizowana. Wydaje się, że współcześnie, w dobie globalizujących i unifikujących tendencji,

⁶¹¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2000 r., nr 88, poz. 985.

⁶¹² J. Lemańska, op. cit., s. 96-97.

regionalizm zabezpieczając sferę autonomii oraz sferę aktywnej działalności, pozwala społeczności lokalnej realizować i urzeczywistniać swoją bytową podmiotowość⁶¹³. Ta uduchowiona argumentacja kieruje uwagę na zależność samostanowienia regionalnej wspólnoty samorządowej z międzynarodową (globalną i – bardziej – regionalną) ochroną praw człowieka (system Rady Europy) i praw podstawowych (system Unii Europejskiej). Można sobie bowiem wyobrazić zbiorowe działania jednostek (np. jeżeli wszyscy Podlasianie poczują się dyskryminowani) w postaci skargi zbiorowej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez państwo, zaś państwa zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa⁶¹⁴. Jeśli uwzględni się możliwości skargowe względem Komisji Europejskiej, występującej, jako „strażnik traktatów” – województwa rozumiane, jako wspólnoty samorządowe, nie tylko podlegają umiędzynarodowieniu, ale i upodmiotowieniu.

7.4

Województwo – partner czy beneficjent Komisji Europejskiej

W teorii *multilevel governance* Komisja Europejska dąży do zaangażowania regionów we współpracę na szczeblu europejskim i wzmocnienia procesu „integracji oddolnej”. Jest to argument często podnoszony w oficjalnych dokumentach. Taka postawa Komisji jest pozytywnie przyjmowana zarówno przez państwa, jak i regiony. Dla pierwszych wiąże się to z potwierdzeniem ich roli, jako zasadniczych podmiotów procesu integracji, a dla regionów oznacza podmiotową aktywizację na forum międzynarodowym⁶¹⁵. Komisja Europejska (a właściwie cała Unia Europejska) opiera politykę regionalną na zasadzie partnerstwa, polegającej na tym, że zarówno na etapie programowania, jak i realizacji, powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani partnerzy społeczni. Wymaga to współpracy pomiędzy Komisją

⁶¹³ H. Skorowski, *Regionalizm czynnikiem dynamizmu współczesnego państwa*, tekst wygłoszony podczas Mazowieckiego Sejmiku Kultury, Warszawa 16 czerwca 2011 (maszynopis), s. 2-5.

⁶¹⁴ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 XI 1950 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284; Protokół nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcania mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r., Dz. U. z 1998 r., nr 147, poz. 962.

⁶¹⁵ Por.: K. Tomaszewski, op. cit., s.142. Obszerne rozważania na temat funkcjonowania problematyki regionów na poziomie instytucji Unii Europejskiej zawarte zostały w poprzednich rozdziałach, poniżej więc nie będą one powtarzane, co pozwoli także ograniczyć objętość rozważań.

Europejską a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym (państwo), regionalnym (województwa) i lokalnym (gminy, powiaty), a także współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi. Każdy program jest opracowywany w ramach wspólnego procesu, w którym uczestniczą instytucje na poziomie europejskim, regionalnym i lokalnym, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Partnerstwo takie dotyczy wszystkich etapów procesu programowania, od projektu poprzez zarządzanie i realizację, po monitorowanie i ocenę. Takie podejście pomaga zagwarantować, aby działania były dostosowane do miejscowych i regionalnych potrzeb oraz priorytetów. Zasada partnerstwa łączy w sobie równość kompetencji i prawa głosu oraz współodpowiedzialność za przeprowadzane działania. Zasada ta ma służyć stworzeniu optymalnych warunków do zwiększenia demokracji społecznej i instytucjonalnej, a także tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego. Zasada partnerstwa może być rozumiana: wertykalnie (współpraca Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, dzięki czemu pomoc trafia do odpowiednich obszarów) i horyzontalnie (konsultacje władz samorządowych i rządowych z partnerami społecznymi najbardziej zainteresowanymi planowanymi działaniami, dzięki czemu zwiększa się efektywność i celowość pomocy)⁶¹⁶. Gdyby rzecz była realizowana zgodnie z założeniami teoretycznymi, być może udałoby się uniknąć szeregu problemów, które się jednak pojawiają. Z powierzchniowej perspektywy województwa – przyjąć funkcje i fundusze nie jest dużą sztuką. Atmosfera towarzysząca dystrybucji znacznych środków finansowych jest na ogół dobra i bliska założeniom zasady partnerstwa. Trzeba sobie jednak uprzednio wyobrazić sytuację, gdy nie wszystko powiedzie się zgodnie z planem albo, gdy – co gorsza – Komisja Europejska odbiera część środków, nakłada kary, bądź też podejmuje inne czynności dyscyplinujące. Tu o partnerstwo już znacznie trudniej. O ile państwo posiada – poza trybem sformalizowanym – możliwości „pozaformalne” wywierania nacisków na Komisję Europejską (blokowanie inicjatyw, krytyczne koalicje i inne sposoby polityczne), o tyle województwo samodzielnie może tu w zasadzie niewiele. Nieuchronnie stawia to je w pozycji beneficjenta. W perspektywie istnieją oczywiście rozmaite możliwości zabiegania województw o swoje interesy w Komisji – poprzez Komitet Regionów czy międzynarodowe zrzeszenia samorządowe, ale ta perspek-

⁶¹⁶ Zasada ta jest znacząco upowszechniona przez Unię Europejską: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_pl.cfm [31.03.2013] i państwa członkowskie, np.: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/czysafundusze.aspx> [31.03.2013]. Szerzej: B. Ekstowicz, M. J. Malinowski, *Polityka strukturalna Unii Europejskiej stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007-2015*, Toruń 2010.

tywa nie wydaje się dla regionów w pełni rozpoznana, ani zrozumiała. Tu właśnie podmiotowość województw wręcz namacalnie potrzebuje podmiotowości państwa.

Tymczasem, jak słusznie postuluje Robert Grzeszczak, polskie województwa powinny zadbać także o jak najlepsze kontakty z Komisją Europejską, stosując w tym zakresie wypracowane już dobre praktyki. Premierzy landów niemieckich i austriackich, regionów belgijskich, urzędnicy regionów francuskich, włoskich czy hiszpańskich pozostają w kontakcie z komisarzami europejskimi, a ich administracje regionalne są w stałym kontakcie z administracją Komisji Europejskiej. Informacja ta powinna stać się inspiracją dla polskich urzędów marszałkowskich, które właśnie na relacjach z komisją powinny skupić swą uwagę, zwłaszcza przy braku szerszych kompetencji legislacyjnych polskich regionów, a co za tym idzie – braku perspektywy na aktywny udział w pracach Rady Unii Europejskiej. Robert Grzeszczak rekomendując prowadzenie przez Polskę konsekwentnej polityki regionalnej, przestrzega jednocześnie przed iluzorycznym częstokroć przekazywaniem kompetencji na szczebel samorządu przy jednoczesnym zagwarantowaniu centrum szerokich możliwości wpływania na decyzje samorządów⁶¹⁷. W ten sposób dochodzi do krajowej destrukcji unijnej zasady partnerstwa, na co Komisja Europejska ma już wpływ znacznie ograniczony. W ocenie C. Mika – to państwa powinny doprowadzić do aktywnego włączenia władz regionalnych i lokalnych w szczególności w wykonywanie i stosowanie prawa integracyjnego, co będzie wiązało się także ze wzmocnieniem monitoringu ich działania. Choć na tym tle może dochodzić do pewnych komplikacji związanych z tempem i jakością implementacji prawa unijnego w prawie krajowym, jest to jednak cena, jaką przychodzi płacić za rozwój demokracji lokalnej. Rozwiązanie tych komplikacji należy przede wszystkim do państw członkowskich⁶¹⁸. Samorząd województwa, pomimo ustawowej odpowiedzialności za rozwój regionu, nie jest głównym graczem na arenie regionalnej, gdyż – jak podkreśla M. Struk – jest nim szczebel centralny, dysponujący kluczowymi instrumentami finansowymi w postaci np. funduszy celowych (a także znacznymi środkami

⁶¹⁷ R. Grzeszczak, *Zagadnienia prawnoustrojowe*, [w:] *Regiony...*, s. 376-377. Autor postuluje, że ewentualna ustawa o współpracy rządu i parlamentu z samorządem terytorialnym (jeżeli taka powstanie) powinna zawierać gwarancje informowania przez rząd organów regionalnych i lokalnych o tych sprawach integracyjnych, które mają znaczenie z punktu widzenia interesów regionalnych i lokalnych polskich regionów. Będą to więc te obszary, które należą do ich kompetencji (lub będą miały pośredni wpływ na te kompetencje). Powinny znaleźć się tam także gwarancje możliwości współuczestnictwa przedstawicieli samorządu w pracach właściwych komisji parlamentarnych wówczas, gdy przedmiot ich pracy dotyczy kompetencji samorządowych. Zagwarantuje to organom regionalnym i lokalnym wpływ na krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych, w szczególności na kształtowanie stanowiska państwa w sprawach, które interesów lokalnych (regionalnych) dotyczą.

⁶¹⁸ C. Mik, *Status władz ...*, s. 251.

UE) oraz sektor prywatny, którego oddziaływanie na rozwoju regionu nie zostało dotychczas wystarczająco zbadane. Wyposażenie kompetencyjne i finansowe samorządu województwa nie jest adekwatne do jego misji. Posiadane przez samorząd wojewódzki narzędzia kreowania zmian w regionie są zatem, pomimo systematycznej poprawy w tym zakresie, niewystarczające⁶¹⁹. Równocześnie, jak słusznie wnioskuje R. Grzeszczak, polskie regiony przez dłuższy jeszcze czas będą zainteresowane skutecznym pozyskiwaniem środków z funduszy strukturalnych. Celem polskiej polityki powinna być poprawa konkurencyjności regionów. Obecnie województwa konkurują ze sobą na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim jest to konkurowanie o kapitał i napływ inwestorów. Obok tego regiony konkurują o środki pomocy finansowej. Środki wspólnotowej polityki strukturalnej, przeznaczone na rozwój regionów zapóźnionych, nie są w żadnej mierze „należące się” ani też dostępne w równych wysokościach. Od aktywności województw zależy ich wysokość. Aby osiągnąć wysoki poziom konkurencyjności, polskie regiony powinny rozwinąć szerzej zakres lobbingu. Oznacza to jednocześnie, że polskie regiony nie mają odpowiedniej siły ekonomicznej i politycznej, a co za tym idzie – nie będą zainteresowane, aby stać się graczem w *multilevel governance* na poziomie unijnym. Polskie regiony mieścić się będą w ramach wymianianego już podziału konkurowania w płaszczyźnie konkurencji na poziomie region–region w odniesieniu do inwestycji i pomocy wspólnotowej, a nie gracza konkurującego o wpływy w polityce unijnej z państwem⁶²⁰. Wydaje się, że konkurencja na poziomie region–region także jest w praktyce znacząco bagatelizowana. Tymczasem poprzez Związek Województw RP, a następnie poprzez delegację w Komitecie Regionów – wzmacnia się europeizacja województw bogatszych i silniejszych politycznie, przy jednoczesnej marginalizacji województw słabszych. Dla tych ostatnich – perspektywę poprawy sytuacji może stanowić współpraca bilateralna i mądra aktywność w międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych. To trudniejsze zadanie, gdyż wymaga aktywizacji i bieżącej troski o relacje, w tym także ich finansowania. Z drugiej strony – perspektywy poprawy jakości tej współpracy międzynarodowej są dla województw otwarte.

W relacjach z Komisją Europejską na tle polityki spójności w okresie programowania 2014-2020 wzrośnie rola województw. *Prima facie* to dla nich dobra wiadomość, zwłaszcza, że mają pojawić się w ślad za tym większe środki finansowe. Wzrost ten spowodowany jest jednak decentralizacją zarządzania środkami UE, a nie trwałym wzmacnianiem podmiotowości regionów w krajowym systemie finansów publicznych. Na pytanie – czy zwiększy się przez to ich rzeczywiste znacze-

⁶¹⁹ M. Struk, op. cit., s. 38.

⁶²⁰ R. Grzeszczak, *Zagadnienia prawnoustrojowe...*, s. 376-377.

nie w procesie wdrażania funduszy europejskich? – nawet Komisja nie zna zapewne wiarygodnej odpowiedzi, pomimo przyjęcia stosownego założenia. Czy wyjdzie ono poza słuszny postulat – pokaże praktyka. Tym niemniej powstaje tu szereg wątpliwości. Nietrudno zauważyć, że pojawia się ryzyko „skomplikowania” relacji Komisja – państwo. Dotychczas państwa walczyły o określone poziomy wsparcia, ale były też z jego wykorzystania rozliczane – zarówno przez Komisję, jak i swoje społeczeństwa. Zwiększenie roli regionów może spowodować, że odpowiedzialność z tytułu ewentualnych niepowodzeń będzie się „rozchodzić” na regiony właśnie. Jeśli dodać do tego słabość struktur instytucjonalnych polskich województw i niewielką świadomość społeczną co do ich roli, może dojść do częściowego zniwelowania potencjalnej krytyki społecznej procesu realizacji polityki spójności, która jest przecież niezbędnym elementem dyscyplinującym realizatorów. Na tle relacji wewnętrznych jest dostrzegalny omówiony wyżej brak samoidentyfikacji podmiotowej województw na forum międzynarodowym⁶²¹. Przyjmują one na ogół postawę *ad hoc* wobec zagranicy. Brak tu konsekwencji, determinacji i dość często – kompetencji. W uproszczeniu – województwa chętnie wydadzą więcej, ale czy więcej z tego wyniknie – można się zasadnie obawiać. Problem polega na tym, że to rządy są realnym partnerem Komisji w kształtowaniu założeń polityki spójności, a one raczej nie identyfikują swego bezpośredniego interesu w realnym wzmocnieniu regionów na forum międzynarodowym. Postulowałbym więc intensyfikację starań samych regionów wobec Komisji, w kierunku wzmocnienia ich roli w systemie instytucjonalnym polityki spójności. Pożyteczne wydają się też wszelkie działania samodoskonalące operatywność zagraniczną województw. Jeżeli będą one zachowywać się odpowiedzialnie (a więc podmiotowo) w stosunkach międzynarodowych – w końcu ich podmiotowość stanie się faktem akceptowanym międzynarodowo. W ten sposób obecny beneficjent osiągnie też cel, jakim są partnerskie relacje z Komisją Europejską.

7.5

Problem odpowiedzialności prawnej związanej z międzynarodową współpracą województw

Nie ma podmiotowości bez odpowiedzialności. Tak jest w prawie krajowym, unijnym i międzynarodowym. Podobnie województwa – niezależnie od samoświadomości – ponoszą konsekwencje swoich działań międzynarodowych. Można tu

⁶²¹ Por.: M. Perkowski, *Koncepcja „non-state actors” ...*, s. 95 i n.; idem, *Polskie województwa ...*, s. 105 i n. Ponadto – wypowiedź na ten temat w: „Perspektywy Europejskie” 2012, nr 3, s. 6.

dyskutować dwa rodzaje odpowiedzialności. Pierwszy rodzaj to odpowiedzialność regionu wobec państwa, które ponosi odpowiedzialność na zewnątrz. To z jednej strony daje poczucie bezpieczeństwa województwom, z drugiej strony demobilizuje je. Przywodzi też na myśl dylemat, czy warto poprzez *de facto* ponoszenie odpowiedzialności przez państwa utrzymać „parapodmiotowość” regionów w stosunkach międzynarodowych, a w konsekwencji słabe jej efekty? Drugi rodzaj to odpowiedzialność bezpośrednia w stosunkach międzynarodowych. Choć wydaje się związana ze sporym ryzykiem, w istocie zmusza do większej staranności, profesjonalizacji i – paradoksalnie – oddolnego szukania oparcia w państwie tam, gdzie województwo nie czuje się wystarczająco kompetentne.

W prawie międzynarodowym publicznym podmiotami odpowiedzialności są przede wszystkim państwa, organizacje międzynarodowe i osoby fizyczne. Tymczasem ewentualna odpowiedzialność międzynarodowa polskich województw przypomina odpowiedzialność osób prawnych. Argumentację tę dodatkowo wzmacnia ostateczny projekt konwencji o odpowiedzialności państw (2001) przygotowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego, który wprost podkreśla odpowiedzialność państwa federalnego za działania jego części składowych (art. 4 projektu)⁶²². Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 2 stanowi, że zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w Konstytucji, a samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców⁶²³. Polska jest państwem unitarnym i tylko ona, jako państwo, może ponieść odpowiedzialność prawnomiędzynarodową, kategorię podkreśla C. Mik, dodając, że tylko Polska, jako państwo może stawać przed sądami międzynarodowymi i innymi organami rozwiązywania sporów międzynarodowych, chyba że na mocy prawa międzynarodowego pozwoli na to także swoim podmiotom krajowym (np. Europejska Konwencja Praw Człowieka, dając odpowiednie uprawnienia jed-

⁶²² Podkreśla to również orzecznictwo. MTS w sprawie *LaGrand* podniósł, że amerykański rząd federalny jest odpowiedzialny za przestrzeganie zobowiązań USA również wtedy, gdy dana sprawa należy do kompetencji stanów (ICJ Reports 1999, s. 16). Por.: R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 125. Patrz: Report of the International Law Commission, Fifty-third session, (23 April – 1 June and 2 July – 10 August 2001, Resolution (55) 16 adopted by the Ministers' Deputies (10.10.1955), Responsibilities of local authorities arising from the establishment of E. C. S. C., <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a5610.pdf> (31 marca 2013 roku), s. 84.

⁶²³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (obecnie Europejska Karta Samorządu Lokalnego), sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

nostkom, zwłaszcza osobom fizycznym)⁶²⁴. Jak już wspomniano w poprzednich rozważaniach niniejszego rozdziału może chodzić o zbiorowe działania jednostek w postaci skargi zbiorowej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu⁶²⁵. Doktryna podnosi, że mankamentem prawa Unii Europejskiej jest brak możliwości bezpośredniego występowania województw przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości i obrony tam swoich interesów. W ocenie K. Tomaszewskiego przypomina to nieco sytuację niepełnoletniego dziecka, które – choć czuje się samodzielne i może robić wiele rzeczy – wciąż musi liczyć się z kuratelą rodziców⁶²⁶. Pewną zmianę jakościową zapewnia artykuł 263 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny artykuł 230 TWE), zgodnie z którym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów prawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Kontroluje również legalność aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich. W tym celu Trybunał jest właściwy do orzekania w zakresie skarg (podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy) wniesionych przez Komitet Regionów, zmierzających do zapewnienia ochrony jego prerogatyw. Skargi te Komitet Regionów wnosi w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie. Tą drogą polskie województwa, poprzez swoich przedstawicieli w Komitecie Regionów, mogą pośrednio zabiegać o kontrolę legalności prawa wtórnego i bieżących decyzji organów Unii Europejskiej. Wskazana regulacja TFUE uprawnia też każdą osobę fizyczną lub prawną do wniesienia, na tożsamy sposób, skargi na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie obejmują środków wykonawczych⁶²⁷. Cezary

⁶²⁴ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 6-7. Autor wyjaśnia, że wprawdzie Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną (art. 165 ust. 1), lecz nie ma ona charakteru prawnomiędzynarodowego, a krajowy. Zachowuje znaczenie tak w sferze krajowego prawa publicznego, jak i prywatnego.

⁶²⁵ Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez państwo, zaś państwa zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa. Patrz: Europejska Konwencja..., Protokół nr 11...

⁶²⁶ K. Tomaszewski, op. cit., s. 144.

⁶²⁷ Patrz: Dz. Urz. UE C 115/162 z 09.05.2008 r.

Mik zwraca uwagę, że w praktyce orzeczniczej sądy wspólnotowe podkreślają też, że skarga będzie dopuszczalna jedynie wówczas, gdy wykaże się, że władze regionalne mają autonomiczny interes w działaniu, interes niezależny od swego państwa członkowskiego (udowodnienie interesu własnego w działaniu należałoby tu łączyć z bezpośrednim dotknięciem aktem)⁶²⁸. Inną drogą jest możliwość wniesienia przez województwo do Komisji Europejskiej („strażnika traktatów”), skargi dotyczącej środka (legislacyjnego, wykonawczego lub administracyjnego) lub praktyki rzekomo stosowanych przez państwo członkowskie, jeśli województwo uzna je za sprzeczne z określonym przepisem lub zasadą prawa UE. Nie musi udowodniać, że kieruje się interesem prawnym, ani że jest główną i bezpośrednią ofiarą naruszenia przepisów, którego dotyczy złożona skarga. Jednak, aby dana skarga mogła zostać rozpatrzona, musi ona dotyczyć naruszenia prawa UE przez państwo członkowskie. Jeżeli Komisja Europejska uzna, że mogło dojść do naruszenia przepisów prawa UE, które uzasadnia wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia, kieruje do danego państwa członkowskiego tzw. „wezwanie do usunięcia uchybienia”, w którym wzywa je do przedstawienia swoich uwag w określonym terminie. Państwo członkowskie będące przedmiotem skargi musi określić swoje stanowisko, co do faktów i kwestii prawnych, którymi Komisja Europejska uzasadnia swoją decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie naruszenia przepisów. Opierając na odpowiedzi państwa członkowskiego lub jej braku Komisja Europejska może podjąć decyzję o przesłaniu mu kolejnego pisma, tzw. „uzasadnionej opinii”, w którym wyraźnie i definitywnie przedstawia powody, dla których uważa, że doszło do naruszenia przepisów UE oraz wzywa państwo członkowskie do dostosowania się do przepisów prawa UE w wyznaczonym terminie (z reguły 2 miesiące). Celem oficjalnych kontaktów jest określenie, czy rzeczywiście miało miejsce naruszenie przepisów UE oraz, jeżeli zostanie to potwierdzone, rozwiązanie sprawy na tym etapie, bez potrzeby kierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. W zależności od uzyskanej odpowiedzi Komisja Europejska może przerwać postępowanie w sprawie naruszenia przepisów, np. jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się w sposób wiarygodny do wprowadzenia wymaganych zmian w przepisach prawnych lub praktykach admini-

⁶²⁸ C. Mik, *Status władz regionalnych...*, s. 236-237. Por.: wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Het Vlaamse Gewest (Region Flamandzki) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z 30 kwietnia 1998 roku, T 214/95, § 29 i 30, ECR 1998, II-717, gdzie Sąd uznał, że decyzja o nielegalności pomocy regionalnej przyznanej prywatnej spółce lotniczej dotyka bezpośrednio i indywidualnie pozycji prawnej regionu flamandzkiego, gdyż bezpośrednio przeszkadza w wykonywaniu kompetencji własnych polegających na przyznaniu pomocy i zobowiązuje do zmiany kontraktu pożyczki zawartego ze spółką. Ponadto, rząd federalny nie był w stanie zdeterminować wykonywania kompetencji własnych przez władze regionalne.

stracyjnych. W ten sposób można rozwiązać większość spraw. Jeżeli państwo członkowskie nie spełni wymogów zawartych w uzasadnionej opinii, Komisja Europejska może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości⁶²⁹.

Podchodząc z innej perspektywy – zasada autonomii organizacyjnej i proceduralnej powoduje, że państwo członkowskie, jako takie ponosi odpowiedzialność za uchybienie prawu unijnemu popełnione przez jakikolwiek organ państwowy i nie może powoływać się na organizację wewnętrzną czy procedury krajowe w celu uwolnienia się od odpowiedzialności przed Trybunałem Sprawiedliwości⁶³⁰. Jeżeli tak wynika z prawa krajowego, państwo może delegować wykonanie aktów unijnych na samorząd województwa, o ile te dysponują odpowiednimi kompetencjami regulacyjnymi, które pozwolą im na wydawanie aktów wykonawczych⁶³¹. Ponadto, państwo zobowiązane jest zagwarantować przestrzeganie przez organy krajowe prymatu prawa UE nad prawem krajowym, skutku bezpośredniego norm prawno-unijnych i prounijnej wykładni prawa krajowego, przy czym obowiązek ten spoczywa głównie na sądach, lecz także na organach samorządu województwa (pierwszeństwo dotyczy tu aktów administracyjnych, jak i aktów normatywnych prawa regionalnego). W ocenie C. Mika – charakter aktu prawa regionalnego i lokalnego nie ma tutaj znaczenia⁶³². Z drugiej strony, władze regionalne także mogą korzystać ze skutku bezpośredniego, powołując się w pewnych okolicznościach na normy wspólnotowe przeciwko władzom centralnym. Wreszcie, władze regionalne, zwłaszcza podejmując decyzje indywidualne, ale w jakimś stopniu także tworzące regionalne akty normatywne, muszą uwzględniać spoczywający na nich obowiązek wykładni prawa zgodnie z prawem unijnym, a w szczególności zgodnie z dyrektywami unijnymi. Obowiązek ten obejmuje całość prawa krajowego, niezależnie od tego, czy wykonuje prawo unijne, czy też nie. W szczególności w przypadku działań finansowych podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych na państwach członkowskich spoczywa obowiązek podjęcia środków niezbędnych do odzyskiwania funduszy utraconych z racji nadużycia lub niedbalstwa. Zarządzanie funduszami strukturalnymi przypada najczęściej samorządom województw. W konsekwencji także one są najczęściej zobowiązane do odzyskiwania wypłaconych kwot na

⁶²⁹ Komplet informacji wraz ze stosowną instrukcją proceduralną dostępny jest na stronie internetowej Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_pl.htm, [31.03.2013].

⁶³⁰ C. Mik, *Status władz regionalnych...*, s. 239.

⁶³¹ Ibidem, s. 242. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii z 13 września 2001 r., C-417/99, § 37, ECR – 001, I-6015; wyrok w sprawie Maria Luiza Jimenez Melgar przeciwko Ayuntamiento de Los Barrios z 4 października 2001 roku, C-438/99, § 32, ECR 2001, I-6915.

⁶³² C. Mik, *Status władz regionalnych...*, s. 246-247.

rzecz Unii Europejskiej⁶³³. Oczywiście, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie przewiduje bezpośredniej odpowiedzialności władz regionalnych i lokalnych za naruszenie prawa UE przed Trybunałem Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 258-260 TFUE jedynymi podmiotami odpowiedzialnymi pozostają tu państwa członkowskie, na ogół reprezentowane przez rządy centralne⁶³⁴. Komisja lub inne państwo członkowskie mogą zaskarżyć państwo członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości także wówczas, gdy bezpośrednimi sprawcami uchybienia traktatowego będą władze regionalne lub lokalne. Wystarczy, aby jeden region naruszył obowiązki traktatowe, a odpowiedzialność państwa członkowskiego będzie już zaktualizowana. Państwo członkowskie nie może uwolnić się od odpowiedzialności przez wykazanie, iż organem odpowiedzialnym za wykonanie prawa unijnego był organ władzy regionalnej lub lokalnej. Podział władzy między centrum i regiony nie jest okolicznością uwalniającą państwo od odpowiedzialności za naruszenie traktatu⁶³⁵. Jakkolwiek terytorialny podział władzy nie uwalnia od odpowiedzialności, to jednak, jak wskazuje Trybunał Sprawiedliwości, efektywnie odpowiedzialny za szkody nie musi być w każdym przypadku Skarb Państwa. W szczególności w państwach federalnych odpowiedzialność mogą ponosić władze regionalne czy lokalne. To samo wszakże, jak kontynuuje rozumowanie Trybunał, może dotyczyć także państw unitarnych (w tym takich jak Polska – dop. M. P.), gdy niektóre zadania legislacyjne czy administracyjne zostaną przyznane wspólnotom zdecentralizowanym dysponującym pewną samodzielnością, jako osobom prawnym prawa publicznego, niezależnym od państwa. Odpowiedzialność odszkodowawcza władz regionalnych i lokalnych istnieje wówczas, oprócz odpowiedzialności państwa, w tym znaczeniu, że niewywiązanie się (niepełne wywiązanie się) przez te władze z obowiązku naprawienia szkody aktualizowałoby odpowiedzialność państwa, jako takiego⁶³⁶.

⁶³³ Ibidem, s. 248. Por.: postanowienie Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Regione Siciliana przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z 8 lipca 2004 r., T-341/02, § 59-61. Sytuacja ma miejsce gdy region nie jest bezpośrednim beneficjentem pomocy strukturalnej (tak jest najczęściej, a region ze względu na brak bezpośredniego dotknięcia nie będzie uprawniony do kwestionowania decyzji Komisji o zakończeniu finansowania projektu i konieczności zwrotu wypłaconych kwot.

⁶³⁴ Patrz: Dz. Urz. UE C 115/160-161 z 09.05.2008 r.

⁶³⁵ C. Mik, *Status władz regionalnych...*, s. 249. Por.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii* z 15 października 2005 roku, C 33105, § 14 20. Rzeczywistym naruszcycielem dyrektywy 2000/60 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wspólnotowej polityki wodnej był region Bruksela-Stolica.

⁶³⁶ C. Mik, *Status władz regionalnych...*, s. 250-251. Por.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Klaus Konle przeciwko Austrii* z 1 czerwca 1999 roku, C-302/97, § 63, 64, ECR 1999, I-2099; wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Salomone Haim przeciwko Kassanzahnärztliche Vereinigung*

W prawie krajowym sytuacja jest klarowna, gdyż samorząd województwa mając osobowość prawną (o czym była mowa w rozdziale pierwszym), wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Odpowiedzialność własna jest odzwierciedleniem zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, do której zalicza się samodzielność ustrojową, zadaniową, majątkową i finansową. Województwo jest ponadto odpowiedzialne cywilnie, w tym z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zaciągniętych przez siebie zobowiązań oraz z tytułu wyrządzenia szkody. W przypadku województw nie można zatem mówić o odpowiedzialności międzynarodowej typowej dla państw⁶³⁷. Jeśli każda nieomal inicjatywa zagraniczna (jak na przykład uchwała o przystąpieniu do zrzeszenia międzynarodowego) musi zostać przedstawiona do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, możemy mówić o ograniczeniu swobody samorządu województwa w prowadzeniu swojej działalności. W konsekwencji to władze centralne państwa polskiego przejmują odpowiedzialność za jego współpracę zagraniczną⁶³⁸. Skoro zaś umowy regionów, a także inne formy ich aktywności międzynarodowej nie podlegają prawu międzynarodowemu, także ewentualna ich odpowiedzialność zasadniczo nie będzie ustalona na podstawie prawa międzynarodowego (odpowiedzialność taką bowiem można ponieść jedynie za czyn sprzeczny z prawem międzynarodowym, czyli stanowiący naruszenie zobowiązania wynikającego ze źródeł prawa międzynarodowego: skoro umowy o współpracy regionalnej nie są umowami międzynarodowymi, nie rodzą zobowiązań międzynarodowych). Cezary Mik wywodzi, że jeżeli w ogóle wejdzie w grę w płaszczyźnie międzynarodowej (inne państwo wystąpi z roszczeniem o naruszenie czy odszkodowanie) odpowiedzialność, będzie to jednak odpowiedzialność Polski. Wynika to z faktu, że państwu zawsze jest przypisywana odpowiedzialność za zachowania (działania i zaniechania działań) jego organów, niezależnie od ich funkcji, charakteru i położenia w strukturze aparatu państwowego. Według C. Mika podstawą odpowiedzialności państwa będzie międzynarodowe prawo zwyczajowe (nie potrzeba tutaj żadnej dodatkowej umowy międzynarodowej). Nie daje się zaprzeczyć, że województwa stanowią ogniwo struktury władzy publicznej w Polsce. W efekcie, mimo że porozumienia województw nie są umowami międzynarodowymi, odpowiedzialność związana z ich wykonywaniem może zostać

Nordhein z 4 lipca 2000 roku, C-424/97, § 30, 31, ECR 2000, I-5123. Por. też: N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.

⁶³⁷ Odpowiedź MSZ na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

⁶³⁸ Por.: M. Kołodziejki, K. Szmigiel, op. cit., s. 6.

„umiędzynarodowiona”⁶³⁹. Warto zwrócić uwagę na przypadki współpracy międzynarodowej prowadzonej przez województwa w formach prawnie niewiążących, w których relację zewnętrzną, stosunek łączący strony należące do dwóch co najmniej różnych państw, przynależące do odrębnych porządków prawnych, oparto na porozumieniu typu *gentlemen's agreement*, które nie podlega realizacji na drodze prawnej – niedotrzymanie tak zaciągniętych zobowiązań nie rodzi skutków prawnych, a ich egzekwowanie nie może być dochodzone na drodze prawnej (sądowej). Jak podkreśla A. Mikołajczyk – jedną z cech identyfikujących tego typu porozumienia będzie to, że strony nie wskazują w nim prawa właściwego dla jego oceny, jak również nie jest w nim wskazany sąd właściwy. Z tego punktu widzenia dla wyodrębnienia stosunków prawnie niewiążących nie jest natomiast istotne, że strony-podmioty stosunku transgranicznego należące do jednego i tego samego państwa organizują się w układzie krajowym (zrzeszają, zawierają porozumienia) na podstawie form prawnie wiążących⁶⁴⁰.

Oceniając praktykę – ani urzędy marszałkowskie, ani Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dysponują (a przynajmniej nie udostępniły) informacjami o zaistniałych sporach, w związku z prowadzoną przez województwa współpracą międzyregionalną, ani nie uczestniczy w procesie ich rozwiązywania. W związku z faktem, że w ocenie MSZ współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego nie podlega prawu międzynarodowemu publicznemu oraz jest dostatecznie uregulowana przepisami prawa wewnętrznego, a w przypadku konieczności wyboru prawa właściwego dla rozwiązania ewentualnych sporów stosuje się przepisy prawa prywatnego międzynarodowego – Ministerstwo Spraw Zagranicznych na tym etapie nie widzi potrzeby tworzenia dodatkowych rozwiązań prawnych w tym zakre-

⁶³⁹ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 16.

⁶⁴⁰ A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej*, [w:] *Regiony...*, s. 291. Por.: M. Zieliński, W. Fiedler, *Gentlemen's Agreements*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, pod red. R. Bernhardt, Amsterdam-Lausanne-New York-Oxford-Shannon-Singapore-Tokyo 1995, s. 105-106. Autorzy rozumieją pojęcie *gentlemen's agreement*, jako wiążącą strony umowę międzynarodową zawartą w formie ustnej. W niniejszej pracy nawiązuję natomiast do innego znaczenia tego terminu, według którego jest to porozumienie o charakterze niewiążącym (obejmujące zobowiązania o charakterze „politycznym”, których realizacja oparta jest na dobrej woli stron), niezależnie od tego, czy ma formę ustną, czy pisemną. Porozumienia tego typu zawierają normy postępowania (określają wzajemne prawa i obowiązki stron), które nie będą jednakże miały statusu norm prawnych. Zastosowanie się do nich ma charakter w tym sensie dobrowolny, że nie jest gwarantowane sankcją prawną. Rozróżnienie pomiędzy porozumieniami gentelmeńskimi a porozumieniami i umowami wiążącymi prawnie opiera się zatem na tej koncepcji wyróżniania norm prawnych spośród klasy zjawisk zwanych normami społecznymi, w myśl której *differentia specifica* normy prawnej stanowi sankcja państwowa.

sie⁶⁴¹. To dość kontrowersyjna sytuacja, gdy w kontrowersyjnej i skomplikowanej materii nie występują spory, a tym bardziej ich załatwianie. Zastanawiające jest, czy praktyka jest w istocie absolutnie zgodna (mało prawdopodobne), czy też spory pozostają w „szarej strefie”, albo załatwiane są dyskretnie, czyli nieformalnie? Wydaje się, że sytuację może zmienić pojawienie się Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej. Zgodnie z polską ustawą implementacyjną z 2008 r. do EUWT stosuje się nie tylko ustawę i rozporządzenie, ale także ustawę prawo o stowarzyszeniach (art. 3). Wynika z niej również, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego RP jest członkiem. Podobnie odpowiedzialności za EUWT nie ponoszą członkowskie jednostki samorządu terytorialnego czy odpowiednie samorządowe osoby prawne (art. 19)⁶⁴². Zasada nienaruszalności praw osób trzecich stanowi, że osoby trzecie zachowują wobec swoich władz regionalnych (które przekazały wykonywanie należących do ich właściwości zadań publicznych na rzecz międzynarodowego/transgranicznego zrzeszenia samorządowego) wszelkie przysługujące dotychczas względem tychże środki prawne („skargi i zażalenia”). Z kolei zaskarżonym władzom regionalnym przysługuje w tym zakresie roszczenie regresowe wobec stowarzyszenia lub związku transgranicznego⁶⁴³.

Powyższe rozważania wskazują, że pomiędzy prawem a praktyką (samoocena województw – rozdział szósty w niniejszej pracy) w przedmiocie odpowiedzialności wynikającej z międzynarodowej współpracy województw istnieje znacząca rozbieżność. Intensyfikacja tej współpracy wymusza ostrożność, a raczej prewencję procesową, zatem potrzebą chwili jest sanacja tego stanu rzeczy. Województwa powinny

⁶⁴¹ Odpowiedź MSW na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

⁶⁴² Na ten temat patrz: A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 7 i n.; idem, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT): wdrażanie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 do polskiego porządku prawnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2, s. 9 i n.; idem, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3052, s. 41 i n.; M. K. Brab, P. Kledzik, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 555 i n.; *Rozwój form współpracy samorządów...* op. cit., s.176-179; K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowe ramy transgranicznej współpracy terytorialnej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2010, t. 20, nr 2, s. 248 i n.; C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych...*, s. 12-13.

⁶⁴³ Por.: A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej...*, s. 308.

znacząco poprawić kompetencję w zakresie swej zdolności sądowej, w szczególności w relacjach europejskich.

7.6

Problem polityki zagranicznej województw

W warunkach globalizacji polityka zagraniczna rozumiana, jako działania ministra spraw zagranicznych, jego urzędu i przedstawicielstw za granicą jest zbyt wąskim ujęciem zagadnienia. Założenie, że podmiotem polityki zagranicznej nie są wyłącznie naczelne i centralne organy państwa oraz działające w ich imieniu służby dyplomatyczne, ale także wojewódzka administracja rządowa i samorząd terytorialny (zwłaszcza szczebla regionalnego) oraz podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, otwiera szerszą perspektywę i ułatwia właściwe zlokalizowanie miejsca i roli samorządu terytorialnego w polityce zagranicznej i stosunkach międzynarodowych⁶⁴⁴. W ocenie Piotra Winczorka współpraca polskich jednostek szczebla regionalnego (województw) z ich odpowiednikami w innych państwach nie oznacza jednak, że jednostki te są uprawnione do samodzielnego prowadzenia polityki międzynarodowej, która jest domeną organów ustawodawczych, a zwłaszcza wykonawczych – władzy państwowej⁶⁴⁵. Województwa uprawnione są do prowadzenia współpracy zagranicznej, a atrybutem Rady Ministrów jest prowadzenie polityki zagranicznej za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych. Oczywista różnica pomiędzy prowadzeniem polityki zagranicznej a współpracą zagraniczną kształtuje działania podejmowane przez samorządy. Aktywność zagraniczna województwa musi być spójna z priorytetami polskiej polityki zagranicznej, a co więcej, musi wspierać jej założenia poprzez oddolne działania wzmacniające pozycję całego kraju na arenie międzynarodowej⁶⁴⁶. Ma to swoje konsekwencje. Trudno oczekiwać, że województwa bez polityki w zakresie współpracy międzynarodowej będą ją realizowały systematycznie, perspektywicznie i podmiotowo. Niezrozumiałe jest, dlaczego państwo – zawłaszczając całość polityki zagranicznej, wskazując województwom zasadność współpracy międzynarodowej – samo w swej polityce zagranicznej

⁶⁴⁴ Por.: K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008, s. 17; *Podmiotowość geopolityczna. Studia nad polską polityką zagraniczną*, pod red. K. Szczerkiego, Warszawa 2009.

⁶⁴⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 225. Por.: A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca transgraniczna...* op. cit., s. 208.

⁶⁴⁶ M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, op. cit., s. 173.

nie kładzie dostatecznego nacisku na aktywność regionów na forum międzynarodowym oraz nie uszczegóławia i nie konkretyzuje swej praktyki pod kątem regionów?⁶⁴⁷

W ostatnim czasie można zidentyfikować powolne zmiany w zakresie omawianej problematyki. W wyniku europejskich procesów integracyjnych stopniowo następuje erozja władzy centralnej w państwach i wzmocnienie struktur ponadnarodowych. Unia Europejska tworzy coraz bardziej federalną strukturę organizacyjną, a szczebel ponadpaństwowy jest autonomiczny oraz ma zasoby i władzę większą niż państwa. Instytucje ponadpaństwowe, jak wskazuje M. Sapała, w poszukiwaniu oparcia przeciw władzom państw, otwierają się na współpracę z szerokim wachlarzem aktorów, w tym z regionami. Wejście regionów na arenę europejską jest postrzegane, jako podważenie władzy państwowej, a wzmocnienie władzy ponadpaństwowej. Regiony mogą wchodzić w konflikt z władzą państwową, a ich sprzymierzeńcem często są instytucje ponadpaństwowe. Regiony mobilizują się wokół wybranych polityk unijnych przy wsparciu przede wszystkim Komisji Europejskiej, a także Parlamentu Europejskiego. Komisja – twierdzi M. Sapała – odgrywa rolę zachęcającą do rozprzestrzeniania się mobilizacji, stopniowo przyczyniając się do wzmocnienia pozycji szczebla subcentralnego w procesie decyzyjnym. Koncepcje te zakładają ponadto, że różnice w aktywności międzynarodowej władz subcentralnych w poszczególnych państwach z czasem ulegną zmniejszeniu, czyli że będą one silne nie tylko w Belgii czy Niemczech, ale także w Portugalii, Grecji czy Francji⁶⁴⁸. Polskie województwa samorządowe – jak twierdzi R. Formuszewicz – zbliżyły się znacznie pod względem potencjału do swoich niemieckich partnerów. Mimo że nie można przeprowadzać prostych porównań między partnerami tej współpracy, to jednak doprowadzenie do końca reformy samorządowej stworzyło uczestnika dialogu polsko-niemieckiego na szczeblu regionalnym. Województwo, choć nie ma tak daleko idącej samodzielności jak niemieckie kraje federalne posiadające status państwa, stało się jednak podmiotem dysponującym określonym potencjałem politycznym, także w skali europejskiej. Stwarza to możliwość prowadzenia wspólnego lobbingu na rzecz korzystnych dla regionów rozwiązań (polskie regiony mogą przy-

⁶⁴⁷ Relacje państwa i regionu wobec terytorium można przyrównać do relacji właściciela i użytkownika nieruchomości, na której ten ostatni (odpłatnie) prowadzi działalność zarobkową, podnosząc tym samym jej wartość. Jeśli owa działalność funkcjonuje dobrze – właściciel nieruchomości na tym korzysta, w dodatku progresywnie. Jeśli zaś funkcjonuje źle – właściciel traci (nawet jeśli nie od razu, to ostatecznie, ale traci). Zdrowy rozsadek podpowiada tu, co najmniej, koegzystencję, a optymalnie – kooperację, w kierunku jednoczesnej optymalizacji korzyści obu stron.

⁶⁴⁸ M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 15.

jąc punkt widzenia niemieckich krajów związkowych i w przyszłości w poszerzonej Unii Europejskiej domagać się umocnienia pozycji regionów)⁶⁴⁹.

Coraz większa aktywność regionów w kontaktach zagranicznych, i to nie tylko z najbliższymi sąsiadami czy państwami Unii Europejskiej w istotny sposób wpływa na kształtowanie wizerunku całego kraju⁶⁵⁰. Regiony jawią się jako ważne ogniwo władzy w polityce europejskiej, gdyż stanowiąc element pośredni między państwem a gminą, są predysponowane do rozwiązywania określonego typu problemów i współpracy z innymi jednostkami o podobnym charakterze. Są one bezpośrednimi adresatami unijnej polityki regionalnej, co niejako automatycznie oznacza ich angażowanie się w działania przekraczające granice państw. Działania te obejmują zarówno współpracę przygraniczną, współdziałanie z innymi organizacjami na forach europejskich, jak i uczestniczenie ich przedstawili w Komitecie Regionów Unii Europejskiej oraz posiadanie własnych biur reprezentacji w Brukseli. Słusznie zauważa K. Tomaszewski, że aktywność ta nie stanowi jednak alternatywy dla polityki zagranicznej państwa, a jest raczej jej uzupełnieniem⁶⁵¹.

Według cytowanego już Michała Kuleszy, mimo upływu kilkunastu już lat współpracy międzynarodowej województw, wciąż mają one kłopoty w relacjach z MSZ nie ma żadnych stałych mechanizmów współpracy MSZ z samorządami regionalnymi, nie ma stałego sekretariatu dla tych spraw, a polskie ambasady nie mają poczucia, że współpraca zagraniczna samorządów wymaga wsparcia z ich strony. Praktyczny zakres współpracy zagranicznej polskich samorządów jest bardzo rozległy i bardzo istotny, nie tylko dla każdego z polskich regionów, lecz także dla skuteczności polskiej polityki zagranicznej w ogólności – twierdzi Michał Kulesza, dodając, że szkoda to marnować i konieczna jest większa aktywność i koncentracja MSZ na omawianym problemie⁶⁵².

Aktualne priorytety polskiej polityki zagranicznej uwzględniają umiędzynarodowienie regionów, wskazując, że dla ułatwienia ich działań w zakresie współpracy międzynarodowej należy pogłębić i rozszerzyć zakres dokumentów centralnych,

⁶⁴⁹ R. Formuszewicz, *Prawne i praktyczne aspekty realizacji umów partnerskich z niemieckimi krajami federalnymi*, Warszawa 2002, s. 20.

⁶⁵⁰ M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, op. cit., s. 176.

⁶⁵¹ K. Tomaszewski, op. cit., s. 140-141. Por.: L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, New York – Oxford 2001; 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; E. Phillipart, *Le Comité de Régionsconfronté à la "paradiplomatie" de régions de l'Union européenne*, [w:] *Le Comité de régions de l'Union européenne*, pod red. J. Bourrineta, Paris 1997, s. 147-169.

⁶⁵² M. Kulesza, *Opinia...*, s. 13.

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. Dostrzegalne też jest niezbyt efektywne wykorzystywanie procedury konsultowania dokumentów tworzonych przez samorzady województw w dziedzinie współpracy międzynarodowej z resortami centralnymi⁶⁵³. W praktyce 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 – słusznie argumentują M. Kołodziejski i K. Szmigiel – nie mogło to przynieść zadowalających rezultatów, zatem administracja rządowa powinna wspomagać działania na rzecz aktualizacji tych dokumentów oraz włączać transgranicznych partnerów 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. Dodają, że 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, opierając się na własnych dobrych praktykach (głównie polskich województw zachodnich i południowych), ale również modele postępowania regionów wywodzących się spośród tzw. „starych” państw członkowskich Unii⁶⁵⁴. Wydaje się, że optymalny byłby model, gdzie przygotowania polityki zagranicznej państwa byłyby poprzedzone przygotowaniem polityki zagranicznej województw (oddolnie, ale w określonych normach i praktykach), które następnie byłyby wspólnie (w układzie rząd – województwa) dyskutowane, weryfikowane i przełożonyby się na fragment polityki zagranicznej państwa w odniesieniu do województwa. Wówczas dylematy jak np. w sytuacji, gdy województwo podlaskie chciałoby „ocieplenia relacji” z Białorusią, a MSZ priorytetowo traktuje batalię polityczną o demokrację i prawa człowieka, byłyby przekształcane

⁶⁵³ Por.: *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Warszawa 2012.

⁶⁵⁴ Por.: M. Kołodziejski, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Warszawa 2004. Por.: M. Perkowski, *Polskie województwa ...*, s. 110.

w racjonalny kompromis pozwalający utrzymać priorytety polityki zagranicznej państwa przy uwzględnieniu społeczno-gospodarczych potrzeb regionu.

7.7

Inne skutki prawne międzynarodowej współpracy województw

Katalog potencjalnie możliwych implikacji prawnych międzynarodowej współpracy województw nie jest zamknięty i takiego wyzwania nie podejmuje się autor tego opracowania. Można – tym niemniej – podjąć próbę identyfikacji kolejnych, mniej oczywistych, skutków prawnych międzynarodowej współpracy województw.

Po pierwsze, następuje rozwój prawa. Nie chodzi tu bynajmniej jedynie o przyrost dokumentów traktatowych, właściwych przedmiotowo uchwał organów europejskich organizacji międzynarodowych czy polskiego ustawodawstwa. Wskutek i w ramach międzynarodowej współpracy województw przybywa porozumień bilateralnych i dokumentów wielostronnych statuujących międzynarodowe zrzeczenia samorządowe. Abstrahując od ostatecznego określenia ich charakteru prawnego, trzeba stwierdzić, że owych porozumień przybywa – do prawa międzynarodowego publicznego *sensu largo* albo do innego zbioru, ale na pewno do prawa.

Po drugie, warto zwrócić uwagę na mimowolne uformowanie się kadr międzynarodowej współpracy województw. Docelowo warto dążyć do sformułowania korpusu swoistej dyplomacji samorządowej⁶⁵⁵. To wymaga ustalenia standardów w zakresie wykształcenia oraz ustalenia reguł zatrudniania w strukturach organizacyjnych samorządu województwa odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową (także w biurach regionalnych w Brukseli czy też w departamentach zarządzających RPO). Ponadto, warto przeprowadzić swoistą inwentaryzację otoczenia dyplomacji samorządowej. To ostatnie jest znakomicie wykorzystywane przez aktywne regiony europejskie, przykładowo w wypowiedziach przedstawicieli hiszpańskiej Galicji przewija się argument, że region posiada wyższe uczelnie, centra badawczo-rozwojowe i również przez to może być atrakcyjny⁶⁵⁶. Wszak współpraca międzynarodowa regionu może przebiegać na polu nauki, badań i rozwoju, których

⁶⁵⁵ Warto podkreślić, że w ostatnim czasie na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku zapoczątkowano projekt „Akademia Dyplomacji Samorządowej”, a także utworzono studia podyplomowe Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego.

⁶⁵⁶ J. G. Aller, op. cit., s. 113-118.

kadra – z natury skutecznie i na ogół trwale aktywizuje się międzynarodowo⁶⁵⁷. Podobnie rzecz się ma w zakresie ochrony zdrowia, ochrony środowiska, sportu i turystyki. Polskie województwa powinny przyjąć podobne podejście. Rozwój umiędzynarodowionych zasobów kadrowych – kompetencyjny (więcej) i merytoryczny (wymogi, kryteria, zawód, specjalizacja) warunkuje rozwój ich międzynarodowej współpracy, a w konsekwencji przybliży doń perspektywę upodmiotowienia w stosunkach międzynarodowych. Samorząd powinien zwiększyć możliwość wykorzystywania swojego potencjału międzynarodowego poprzez cedowanie części swych kompetencji na organizacje trzeciego sektora oraz odpowiedzialne angażowanie uczelni i firm, tym bardziej, że zakres współpracy zagranicznej polskich samorządów jest bardzo rozległy tematycznie i geograficznie (samorzady powoli wychodzą poza Europę oraz Rosję i szukają partnerów także na Bliskim Wschodzie i w Azji, a za najbardziej perspektywiczne kierunki rozwoju takich kontaktów uchodzą dziś Chiny, Turcja, USA i Korea)⁶⁵⁸.

Międzynarodowa współpraca województw implikuje konieczność weryfikacji dostępnych sposobów rozwiązywania sporów międzynarodowych z udziałem województw w kierunku identyfikacji optymalizacyjnej. Wydaje się, że zachowując prymat negocjacji, jako podstawowej formuły działania w tym zakresie, warto skupić się na wypracowaniu odpowiedniego arbitrażu. Odpowiednią lokalizacją mogą być tu znaczące międzynarodowe zrzeszenia samorządowe. Instytucje międzynarodowe, a zwłaszcza Komitet Regionów Unii Europejskiej oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (Izba Regionów) mogą być w tym względzie promotorami. Szczególną rolę można przypisać Europejskim Ugrupowaniom Współpracy Terytorialnej. Te ostatnie – inicjując swój byt na poziomie *tabula rasa* – nie tylko nie powinny powielać istniejącego schematu (czyli braku samookreślenia w zakresie sposobów rozstrzygania ewentualnych sporów na tle współpracy międzynarodowej), ale przeciwnie – mogłyby wypracować swój standard, a nawet model uniwersalny określenia sposobów rozstrzygania sporów, które mogą wynik-

⁶⁵⁷ Sekretariat Polsko-Walońsko-Brukselskiej Komisji Mieszanej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych rozpoczął nabór projektów do nowego Programu Wykonawczego na lata 2014-2016 do Umowy o Współpracy między Rządem RP a Rządem Wspólnoty Francuskiej Belgii i Rządem Regionu Walonii oraz do Umowy o współpracy między Rządem RP a Komisją Wspólnotową Francuską Regionu Stołecznego Brukseli. Tak jak w poprzednich edycjach Programu, jednym z priorytetowych obszarów będzie współpraca między instytucjami szkolnictwa wyższego.

⁶⁵⁸ M. Bonikowska, *Przyszłość samorządowego i obywatelskiego wymiaru polityki zagranicznej*, [w:] M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli. Władze samorządowe, uczelnie, organizacje pozarządowe i think tanki o swojej roli w polityce zagranicznej państwa oraz o potrzebie współpracy z instytucjami centralnymi. Decentralizacja debaty oraz zadań w polskiej polityce zagranicznej. Kwestie do debaty*, Warszawa 2012, s. 27.

nać na tle międzynarodowej współpracy z udziałem samorządów (w tym oczywiście województw)⁶⁵⁹.

Niezależnie od krytycznej oceny *status quo* międzynarodowej współpracy województw, rozwija się ona na tyle intensywnie, że pod wieloma względami stają się one promotorami współpracy międzynarodowej powiatów i gmin, a w pewnym stopniu i innych podmiotów krajowych, przyjmując rolę zarezerwowaną dotychczas wyłącznie dla państwa. Tu również wskazane wydaje się prawne usystematyzowanie działań na wszystkich poziomach samorządu. W dalszej kolejności należy rozważyć mechanizmy kreowania synergii i funkcjonalne procedury współdziałania.

Implikacji prawnych tytułowej problematyki jest z pewnością znacznie więcej, ale nie o kompletną ich identyfikację tu chodzi, lecz o zwrócenie uwagi Czytelnika na potencjał rozwojowy międzynarodowej współpracy województw w prawie i praktyce.

⁶⁵⁹ Uniwersytet w Białymstoku wraz z partnerami podejmuje wysiłki zmierzające do uruchomienia EUWT na obszarze transgranicznym obejmującym północno-wschodnie pogranicze Polski.

Zakończenie

Celem opracowania była porządkująca weryfikacja statusu polskich województw w stosunkach międzynarodowych w świetle prawa, przede wszystkim prawa międzynarodowego publicznego, ale też prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego (włącznie z prawem stanowionym na poziomie województw). Służyć miało temu uporządkowanie stanu prawnego, zbadanie stanu praktyki oraz określenie skutków prawnych (ze wskazaniem perspektyw).

Przyjęta na wstępie teza, że niezależnie od statusu w prawie krajowym, polskie województwa rozpoczęły upodmiotowienie prawnomiędzynarodowe (z zaznaczeniem, że aktualnie znajdują się na etapie tego procesu, którego zresztą nie muszą zrealizować) zdaje się, mimo kontrowersji, potwierdzać. Kategoria ta ma charakter swoisty, ale jednak go ma. Najbardziej analogicznym procesem jest umiędzynarodowienie (także polskich) organizacji pozarządowych (NGOs), którego dziś się już w zasadzie nie kwestionuje, choć dekadę lub dwie wstecz ich podmiotowość prawnomiędzynarodowa rzadko komu wydawała się możliwa do zaakceptowania.

Obecny status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych określa je jako podmioty prawa polskiego (osoby prawne prawa wewnętrznego), które poprzez swoje działania włączają się w określone procedury międzynarodowe, a tym samym budują swój status międzynarodowy. Ich podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest *in statu nascendi*. Wpisuje się to w złożony proces towarzyszący od lat międzynarodowemu obrotowi prawnemu, polegający na równoległym rozwoju jego „miękkiej” sfery. Wskutek tego unormowaniom wiążącym towarzyszy coraz więcej dokumentów niewiążących, a podmiotom – coraz większa liczba różnych „aktorów”, „beneficjentów” i innych form pośrednich. Może to doprowadzić do powstania alternatywnego „quasi-porządku”, osłabiającego prawo jako takie. Przeciwdziałać temu procesowi można poprzez zrównoważony postęp prawotwórstwa, obejmujący identyfikację i analizę przemian w praktyce obrotu prawnego, a następnie podejmowanie działań korygujących praktykę albo stan prawny (poprzez jego uaktualnianie).

Należy zaznaczyć, że województwa są specyficzną kategorią osób prawnych, inną niż przedsiębiorstwa (których właściciele niekoniecznie są świadomi, że doktryna analizuje ich podmiotowość prawnomiędzynarodową) i NGOs-y. Mają jednak swoje cele, zadania i specyfikę podmiotową, która determinuje podstawy przedmiotowe potencjalnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

Niezależnie od dywagacji teoretycznych, województwa wpisują się w szeroko pojętą formułę regionu europejskiego. Najbliżej im do regionu w ramach państwa unitarnego (jak np. we Francji), ale nie można wykluczyć postępu regionalizacji. Można zaś prawie na pewno wykluczyć model federacyjny, niezależnie od tego, jak silne będą polskie regiony w stosunkach międzynarodowych. W tym sensie (jako regiony europejskie) polskie województwa w prawie Unii Europejskiej (relacje z Komisją Europejską, Komitetem Regionów i szereg innych atrybutów) podlegają funkcjonalnemu upodmiotowieniu.

Polskie województwa stopniowo rozszerzają swoje członkostwo w międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych, co należy uznać za ważny czynnik ich umiędzynarodowienia oraz faktycznego zróżnicowania względem władz państwowych w realizacji bieżących działań na forum międzynarodowym. Dokonują też szeregu formalnych i nieformalnych czynności prawnych w stosunkach międzynarodowych, w szczególności zawierają porozumienia i realizują projekty międzynarodowe.

Problemy powoduje ewentualna odpowiedzialność prawna województw, w związku z ich aktywnością międzynarodową, bo w dalszej perspektywie ani wyłączenie ich w tym przez państwo (MSZ), ani unikanie odpowiedzialności nie sprzyja współpracy międzynarodowej. Należałoby ją więc wyraźnie uregulować, a przynajmniej hipotetycznie zarysować. Warto przy tym wskazać sposoby rozwiązywania sporów, które prowadzą do ustalenia odpowiedzialności (choćby poprzez odesłanie). Te i inne zabiegi projakościowe (zabezpieczenie kadrowe, finansowe, organizacyjne, wirtualne) składają się na rozwój międzynarodowej współpracy województw w jej wertykalnym wymiarze. Rozwój horyzontalny dokonuje się nieustannie, ale ku doskonaleniu i pogłębianiu istniejącej współpracy – jest mało poważnym podejściem do zarządzania zasobami osób i usług. Chodzi przecież o coś więcej. Należy tu bowiem odpowiedzieć na pytanie, czym jest międzynarodowa współpraca województw?

W mojej ocenie prawidłowo realizowana współpraca międzynarodowa województw stanowi najbardziej czytelne pole upodmiotowienia województw, które na forum krajowym podlegają politycznemu zawłaszczeniu i często stają się kontynuacją / powieleniem państwa. Współpraca międzynarodowa województw realizowana równoległe i w zgodzie z polityką zagraniczną państwa wzmacnia podmiotowość

województw jako taką. W ten sposób prawodawstwo, porządkując, odkrywając niedoskonałości i wreszcie analizując praktykę, może przynieść zadowalający efekt. Optymalnym rozwiązaniem byłoby nierywalizowanie województw z państwem, ale wzajemne uzupełnianie się, ku zaspokojeniu potrzeb regionalnych, a zarazem osiągnięciu celów państwowych, czyli zastosowanie zasady subsydiarności w stosunkach zagranicznych państwa i województw, które powinny rozwijać swą postawę podmiotową w stosunkach międzynarodowych, bez uszczerbku dla podmiotowości Rzeczypospolitej Polskiej. Upodmiotowione w stosunkach międzynarodowych województwo samorządowe będzie wówczas efektywnym europejskim regionem w dojrzałym europejskim państwie.



Aneks

Kwestionariusz główny badania ankietowego*

Kwestionariusz ankiety skierowany do urzędów marszałkowskich

(odpowiednich komórek organizacyjnych odpowiedzialnych
za współpracę z zagranicą)¹

Instytucja	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
Województwo	podlaskie
Komórka	
Data i miejsce badania	
Osoba do kontaktu:	

I część.

Aktywność polskiego województwa w stosunkach międzynarodowych

1. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie może zawierać umowy, porozumienia i inne udokumentowane formy współpracy międzynarodowej?
 - a) Tak, może zawierać (jakie? proszę wymienić):
.....

* Pełny pakiet kwestionariuszy zamieszczono w załączonym suplemencie elektronicznym.

¹ Prosimy o zaznaczenie właściwych odpowiedzi (w każdym z pytań możliwa jest wielość odpowiedzi) i/lub o wypisanie stosownych informacji, danych, uwag itd.

- b) Nie
- c) Planuje uzyskać możliwość zawierania (jakich? proszę wymienić):
.....
- d) Inne (czy województwo podlaskie może przyjmować, zawierać, uzgadniać inne dokumenty, które mają charakter międzynarodowy?):
.....

Uwagi (prosimy o wszelkie wyjaśnienia, komentarze pozwalające lepiej zrozumieć przedmiotową specyfikę, zwłaszcza jeśli proponowane odpowiedzi nie w pełni wyczerpują katalog ewentualności):
.....

- 2. Proszę o opinię nt. statusu przedstawicielstwa zagranicznego województwa podlaskiego.
Status przedstawicielstwa zagranicznego województwa podlaskiego...
 - a) Odpowiada statusowi przedstawicielstw państwowych przy organizacjach międzynarodowych²
 - b) Ma charakter nietypowy (opiera się na nietypowych, swoistych atrybutach podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw³)
 - c) Jest obojętny (neutralny) dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej województwa podlaskiego
 - d) Inne (jakie? proszę wskazać):
.....

Uwagi:
.....

- 3. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie należy do międzynarodowych zrzeszeń regionów/ województw/ich odpowiedników?
 - a) Tak, należy (do jakich? proszę wymienić):
.....
 - b) Nie
 - c) Należało w przeszłości (do jakich? proszę wskazać przyczynę/-y, z powodu której/-ych przestało przynależeć)
.....

² Stałe przedstawicielstwo (misja dyplomatyczna) państwa znajdujące się poza jego granicami, a przy siedzibie i władzach organizacji międzynarodowej rządowej, np. ONZ, UE.

³ Podmiotowość prawnomiędzynarodowa – oznacza posiadanie praw i obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego i możliwości ich kształtowania poprzez własne czynności prawne. Pośród typowych atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej wymienia się: zdolność zawierania umów międzynarodowych, zdolność stałego udziału w stosunkach dyplomatycznych – poprzez prawo legacji tj. wysyłania i/lub przyjmowania stałych przedstawicielstw, zdolność do występowania przed sądami międzynarodowymi, zdolność występowania z roszczeniami, zdolność ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej, zdolność kształtowania swymi działaniami stosunków międzynarodowych itd.

d) Planuje przystąpić (do jakich? proszę wymienić):

.....

Uwagi:

.....

4. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie bierze udział w pracach organów organizacji międzynarodowych⁴?

a) Tak, bierze udział (w jakich? proszę wymienić):

.....

b) Nie

c) Brało udział w przeszłości (w jakich? proszę wymienić):

.....

d) Planuje brać udział (w jakich? proszę wymienić):

.....

Uwagi:

.....

5. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie posiada międzynarodową zdolność sądową⁵?

a) Tak

b) Nie

c) Posiada szczególną międzynarodową zdolność sądową (inną niż państwowa, a charakterystyczną dla krajowych osób prawnych)

d) Inne (jakie? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

6. Proszę wskazać czy województwo podlaskie utrzymuje partnerstwa (zawarte w sposób nieformalny) z zagranicznymi regionami/województwami/ich odpowiednikami?

a) Tak, utrzymuje (z jakimi? proszę wymienić):

.....

b) Nie

⁴ Takich jak np.: ONZ, Unia Europejska, Rada Europy itp.

⁵ Formalna możliwość stawania przed sądami międzynarodowymi (np.: Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka, arbitraż międzynarodowy) jako strona lub w ramach trybu uzyskiwania w ramach procesu odpowiedzi na pytanie prawne – np. procedury prejudycjalnej w UE) Możliwa jest choćby sytuacja, gdy wskutek postępowania skargowego w przedmiocie uzyskania dotacji rozwojowej dofinansowanej z funduszy europejskich sprawa trafia do WSA/NSA, a te zwracają się z pytaniem prejudycjalnym do organów sądowych UE.

c) Utrzymywało w przeszłości (z jakimi? proszę wskazać przyczynę braku trwałości partnerstw):

.....

d) Planuje zawrzeć partnerstwa w sposób nieformalny z zagranicznymi regionami/ województwami/ich odpowiednikami (z jakimi? proszę wymienić):

.....

e) Inne (jakie? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

7. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie jest zrzeszone w euroregionie/euroregionach?

a) Tak, (w jakim/jakich? proszę wymienić):

.....

b) Nie

c) Było przeszłości zrzeszone? (w jakim/jakich? proszę wskazać przyczynę ustania przynależności):

.....

d) Planuje przystąpić (do jakiego/jakich? proszę wymienić):

.....

e) Inne (jakie? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

8. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie należy do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej)?

a) Tak, należy (do jakiego/jakich? proszę wymienić):

.....

b) Nie

c) Planuje założyć/przystąpić (do jakiego/jakich? proszę wymienić):

.....

d) Inne (jakie? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

II Część

Instrumentarium stosunków międzynarodowych polskiego województwa

9. Proszę wskazać czy województwo podlaskie zawarło umowy, porozumienia i inne udokumentowane formy współpracy międzynarodowej?

- Tak, zawarło (jakie? proszę o załączenie ich wykazu i/lub przesłanie elektronicznego wykazu on-line, a także o ich rozróżnienie, w miarę możliwości)

.....

- Nie
- Zawarło w przeszłości (jakie? proszę wymienić i wskazać dlaczego już nie obowiązują):

.....

- Planuje zawrzeć (jakie? proszę wymienić):

.....

- Inne (jakie? proszę wymienić):

.....

Uwagi:

.....

10. Proszę o opinię nt. zawartych przez województwo podlaskie umów, porozumień i innych udokumentowanych form współpracy międzynarodowej.

Zawarte umowy porozumienia i inne udokumentowane formy współpracy międzynarodowej mają charakter...

- a) Umów międzynarodowych w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego⁶,
- b) Umów publicznoprawnych (administracyjnych)⁷
- c) Umów odbiegających od powyższych kategorii, ale mających charakter międzynarodowy,
- d) Inne (jakie? proszę wymienić):

.....

Uwagi:

.....

⁶ Umowa międzynarodowa jest to wspólne oświadczenie woli podmiotów prawa międzynarodowego (gł. państw i/lub organizacji międzynarodowych), najczęściej w formie pisemnej, bez względu na nazwę i złożoność, które przyznaje uprawnienia i obowiązki prawnomiędzynarodowe.

⁸ Są to umowy o nietypowej konfiguracji, gdyż jednym z jej podmiotów jest organ administracji państwowej, a jej przedmiot występuje w bezpośrednim związku z wykonywaniem przez organy administracji państwowej ich podstawowych funkcji

⁹ Prawo podmiotów prawnomiędzynarodowych do wzajemnego wysyłania i przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych. Typowy atrybut państw w ich wzajemnych relacjach. Współcześnie organizacje międzynarodowe także korzystają z niego w swoich relacjach zagranicznych (wysyłają i przysyłają przedstawicieli).

11. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie posiada procedurę wewnętrzną (opartą na własnych dokumentach i/lub praktyce) zawierania umów międzynarodowych/porozumień/innych udokumentowanych form współpracy międzynarodowej (w przypadku pozytywnej odpowiedzi proszę o krótki opis procedury wewnętrznej i/lub praktyki)?

.....

12. Spośród ogólnej liczby formalnie obowiązujących umów międzynarodowych/porozumień/innych udokumentowanych form współpracy międzynarodowej zawartych przez województwo podlaskie proszę wskazać, które są realizowane i w oparciu o które są podejmowane działania, czynności:

.....

13. Proszę wskazać czy zagraniczne przedstawicielstwo/przedstawicielstwa województwa podlaskiego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego realizują:

- Prawo legacji przy organizacjach międzynarodowych⁸
- Osobliwy atrybut podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw
- Jedynie funkcjonalne zadania zewnętrzne/zagraniczne
- Inne (jakie? proszę wymienić):

.....

Uwagi:

.....

14. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie realizuje projekty międzynarodowe⁹?

a) Tak – transgraniczne (jakie? proszę o załączenie ich wykazu i/lub przesłanie elektronicznego wykazu on-line, a także, w miarę możliwości, o ich rozróżnienie):

.....

b) Inne niż transgraniczne (jakie? proszę o załączenie ich wykazu i/lub przesłanie elektronicznego wykazu on-line, a także, w miarę możliwości, o ich rozróżnienie):

.....

c) Nie

d) W przeszłości realizowało projekty międzynarodowe? (jakie? proszę o załączenie ich wykazu i/lub przesłanie elektronicznego wykazu on-line, a także, w miarę możliwości, o ich rozróżnienie):

.....

e) Planuje realizować w przyszłości projekty międzynarodowe (jakie? proszę wymienić):

.....

Uwagi:

.....

⁸ Odbiegający od typowych atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Patrz przypis 2.

⁹ Takie projekty, które wymagają współpracy międzynarodowej: z partnerem/-ami zagranicznym/-i i/lub na terenie dwóch lub więcej państw.

15. Proszę wskazać czy województwo podlaskie posiada procedurę wewnętrzną i/lub praktykę przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionów/ województw/i ich odpowiedników (w przypadku pozytywnej odpowiedzi proszę o krótki opis procedury wewnętrznej i/lub praktyki):

.....

16. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie było stroną sporu międzynarodowego¹⁰?

• Tak (jakiego/jakich? proszę wymienić):

.....

• Nie

• Województwo podlaskie rozważa potencjalny spór ze swoim udziałem (jaki/jakie? proszę wymienić):

.....

• Inne (jakie? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

17. Proszę opisać rozwiązania sporów międzynarodowych(o ile zaistniały) z udziałem województwa podlaskiego. Czy województwo posiada na taką ewentualność specjalną procedurę wewnętrzną opartą o własne dokumenty i/lub praktykę (w przypadku pozytywnej odpowiedzi proszę o krótki opis procedury wewnętrznej i/lub praktyki)?

.....

18. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie występowało z roszczeniami wobec swoich partnerów międzynarodowych/zagranicznych¹¹? Czy województwo posiada na taką ewentualność specjalną procedurę wewnętrzną opartą o własne dokumenty i/lub praktykę (w przypadku pozytywnej odpowiedzi proszę o krótki opis procedury wewnętrznej i/lub praktyki)?

.....

¹⁰ Stan, w którym jakiś podmiot prawa międzynarodowego występuje z roszczeniem w stosunku do innego, ten inny odmawia spełnienia tego roszczenia, a obie strony nie są skłonne do kompromisu.

¹¹ Np. ze skargą w międzynarodowym postępowaniu arbitrażowym.

III Część

status prawnomiędzynarodowy polskiego województwa

19. Proszę o opinię nt. prawnomiędzynarodowego statusu polskiego województwa.

Polskie województwo jest:

- a) Podmiotem prawa międzynarodowego
- b) Podmiotem prawa polskiego i jedynie aktorem stosunków międzynarodowych¹²
- c) Innym rodzajem podmiotu (jakim? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

20. Proszę o opinię nt. atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskiego województwa.

Podmiotowość prawnomiędzynarodową polskiego województwa potwierdza...

- a) Zawieranie umów z zagranicznymi regionami/województwami/ich odpowiednikami
- b) Udział w międzynarodowych zrzeszeniach regionów/województw/ich odpowiedników
- c) Udział jego przedstawicieli w pracach organów organizacji międzynarodowych¹³
- d) Realizacja projektów międzynarodowych
- e) Wdrażanie środków pomocowych Unii Europejskiej (na zasadzie transferu kompetencji UE¹⁴)
- f) Inne (jakie? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

21. Proszę o ocenę aktualnego statusu prawnomiędzynarodowego polskiego województwa:

- a) Jest jasny. Nie budzi wątpliwości i nie przynosi trudności w jego relacjach zagranicznych
- b) Jest jasny, ale jego realizacja budzi zastrzeżenia (kompetencyjne, systemowe i/lub inne – jakie? proszę wskazać):

.....

- c) Nie jest w pełni jasny, co rodzi wątpliwości i ogranicza rozwój jego stosunków zagranicznych
- d) Inne (jakie? proszę wskazać):

.....

¹² Każdy aktywny byt w stosunkach międzynarodowych, który dokonuje czynności, ale nie zawsze ma podmiotowość prawną, np.: człowiek, który komunikuje się z obywatelami innych państw, czy włącza się w określoną aktywność na terenie państwa trzeciego.

¹³ Np.: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, Komitet Regionów Unii Europejskiej itd.

¹⁴ Zasada subsydiarności (z systemu prawnego UE) powoduje, że UE dokonuje cesji kompetencji w zakresie wybranych elementów Polityki Spójności na rzecz regionów/województw (zarządów województw) wdrażających w imieniu UE (jako instytucja zarządzająca) fundusze UE.

Uwagi:

.....
22. Proszę o opinię nt. perspektyw statusu międzynarodowego polskich województw i ich zagranicznych odpowiedników.

Polskie województwa oraz ich zagraniczne odpowiedniki...

- Należy traktować jako podmioty prawa międzynarodowego
- Mają realną szansę potwierdzenia swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w praktyce
- Muszą uporządkować swą politykę zagraniczną i instrumentarium tej polityki (ujednoczenie, uniwersalizacja, konsekwencja), co wzmocni je jako kategorię podmiotowości prawnomiędzynarodowej
- Inne (jakie? proszę wskazać):

.....
Uwagi:

.....
23. Proszę o opinię nt. planowanego przez Komisję Europejską zwiększenia kompetencji/roli regionów/województw/ich odpowiedników we wdrażaniu Polityki Spójności na lata 2014-2020.

Zwiększenie kompetencji/roli regionów/województw/ich odpowiedników...

- a) Wzmocni podmiotowość prawnomiędzynarodową polskich województw
- b) Przybliży polskie województwa do podmiotowości prawnomiędzynarodowej
- c) Będzie obojętne dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw
- d) Inne (jakie? proszę wskazać):

.....
Uwagi:

Wybrane obszary współpracy międzynarodowej – potencjał, praktyka, problemy

(badaniem zostały objęte następujące obszary: rozwój regionalny,
ochrona środowiska, zdrowie, sport i turystyka)

1. Proszę o odpowiedź czy w ramach swej aktywności zagranicznej województwo podlaskie
zajmuje się przedsięwzięciami z zakresu przedmiotowego: rozwój regionalny?

a) Tak (jakimi? proszę wymienić):

.....

b) Nie

Uwagi

.....

2. Proszę wskazać czy województwo podlaskie należy do międzynarodowych zrzeszeń/
regionów/ województw/ich odpowiedników, których cele/zadania obejmują współpracę
w zakresie przedmiotowym: rozwój regionalny?

a) Tak (jakich? proszę wymienić):

.....

b) Nie

Uwagi

.....

3. Proszę wskazać czy województwo podlaskie jest stroną umów międzynarodowych/
porozumień/innych udokumentowanych form współpracy międzynarodowej w zakresie przed-
miotowym: rozwój regionalny?

a) Tak (jakich? proszę wymienić):

.....

b) Nie

Uwagi

.....

4. Proszę o odpowiedź czy przedstawicielstwo zagraniczne województwa podlaskiego, w ramach
swoich zadań, realizuje przedsięwzięcia w zakresie przedmiotowym: rozwój regionalny?

a) Tak (jakie? proszę wymienić)

.....

b) Nie

Uwagi

.....

5. Proszę o odpowiedź czy przedstawiciele województwa podlaskiego w ramach prac organów
organizacji międzynarodowych zajmują się zakresem przedmiotowym: rozwój regionalny?

- a) Tak
- b) Nie

Uwagi

.....

6. Proszę wskazać czy w praktyce międzynarodowej/zagranicznej województwa podlaskiego zdarzały się spory w zakresie przedmiotowym: rozwój regionalny?

- a) Tak (jakie? proszę wymienić):
-

- b) Nie

Uwagi

.....

7. Proszę o odpowiedź czy województwo podlaskie zawiązuje nieformalne partnerstwa międzynarodowe, których zakres przedmiotowy dotyczy: rozwoju regionalnego?

- a) Tak (jakie? proszę wymienić):
-

- b) Nie

Uwagi

.....

8. Proszę wskazać czy województwo podlaskie są realizuje projekty międzynarodowe w zakresie przedmiotowym: rozwój regionalny?

- a) Tak (jakie? proszę wymienić):
-

- b) Nie

Uwagi

.....

9. Proszę wskazać jak na potrzeby podmiotów zagranicznych udostępniane są informacje o województwie podlaskim w zakresie przedmiotowym: rozwój regionalny?

- a) Tak, bezpośrednio (np.: na wniosek o udzielenie informacji)
 - b) Tak, pośrednio (np.: na stronie www)
 - c) Inaczej (w jaki sposób? proszę wskazać):
-

Uwagi

.....

10. Proszę wskazać czy zakres przedmiotowy współpracy zagranicznej województwa podlaskiego obejmuje inne obszary niż rozwój regionalny? W przypadku pozytywnej odpowiedzi proszę wymienić jakie.

.....

Kwestionariusz ankiety nt. kompetencji kadr skierowany do urzędów marszałkowskich

(odpowiednich komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za współpracę z zagranicą)

Instytucja	
Województwo	
Data i miejsce badania	
Osoba do kontaktu:	

1. Proszę o odpowiedź czy w strukturze urzędu zostały wyodrębnione komórki (departament, referat) ds. współpracy międzynarodowej?

a) Tak (jakie? proszę wymienić):

.....

b) Nie

c) Wyodrębnienie jest planowane w przyszłości

Uwagi (proszę o wszelkie wyjaśnienia, komentarze pozwalające lepiej zrozumieć przedmiotową specyfikę, zwłaszcza jeśli proponowane odpowiedzi nie w pełni wyczerpują katalog ewentualności):

.....

2. Proszę o odpowiedź czy sejmik Państwa województwa ma wyodrębnioną strukturę ds. współpracy międzynarodowej?

a) Tak(proszę sprecyzować):

.....

b) Nie

c) Wyodrębnienie jest zaplanowane w przyszłości

Uwagi:

.....

3. Proszę wskazać liczbę pracowników zatrudnionych w departamencie/referacie ds. współpracy międzynarodowej? (proszę o podanie liczby z uwzględnieniem podziału na kobiety i mężczyzn):

.....

4. Proszę o odpowiedź czy w okresie najbliższych 5 lat planowana jest fluktuacja w departamentach/referatach ds. współpracy międzynarodowej w okresie 5 lat?
Tak, planujemy (zwolnienia, zatrudnienie? Proszę wskazać rodzaj planowanych działań)

.....

a) Nie

Uwagi:

.....

5. Proszę o odpowiedź czy udzielane są pełnomocnictwa do reprezentowania województwa za granicą?

a) Tak (na jakich zasadach?)

.....

b) Tak, w pewnym zakresie (jakim? proszę sprecyzować):

.....

c) Nie

Uwagi:

.....

6. Proszę wskazać czy zatrudniani są przedstawiciele zagraniczni/osoby pracujące dla województwa za granicą?

a) Tak (na jakich zasadach, w jakich państwach? proszę sprecyzować):

.....

b) Nie

c) Takie zatrudnienie jest dopiero planowane (gdzie? proszę wskazać miejsce):

.....

Uwagi:

.....

7. Proszę o odpowiedź czy w urzędzie są stosowane kryteria wyboru pracowników ds. współpracy międzynarodowej?

a) Tak (jakie? proszę wymienić):

.....

b) Brak jest zdefiniowanych kryteriów wyboru pracowników

c) Na ogół praktykowane są kryteria funkcjonalne np. znajomość języków obcych, staże zagraniczne, inne

Uwagi:

.....

8. Proszę o odpowiedź czy znajomość języków obcych ma wpływ na wybór pracownika ds. współpracy międzynarodowej?

a) Tak, bezwzględnie

- b) Przede wszystkim znajomość języka angielskiego
- c) Znajomość kilku języków obcych jednocześnie (jakich? proszę wymienić):

.....

- d) Nie
- e) Większy wpływ ma wykształcenie i osobowość kandydata

Uwagi:

.....

9. Proszę wskazać jakie kompetencje/wykształcenie musi posiadać osoba na stanowisku ds. współpracy międzynarodowej?

- a) Wykształcenie (proszę o sprecyzowanie kierunku, poziomu oraz specjalizacji):

.....

- b) Dodatkowe kwalifikacje (proszę o sprecyzowanie czy są to studia podyplomowe, kursy, szkolenia, inne):

.....

- c) Cechy osobowe (jakie? proszę wymienić):

.....

- d) Referencje (proszę wskazać jakie są preferowane):

.....

Uwagi:

.....

10. Proszę wskazać jak przebiega awans zawodowy w departamencie/referacie ds. współpracy międzynarodowej ?

- a) Przebiega według reguł, obowiązujących w całym urzędzie
- b) Ma szczególne uwarunkowania (jakie? proszę wymienić):

.....

- c) Awans w obrębie komórki właściwej ds. współpracy międzynarodowej nie jest możliwy (z jakich względów? proszę wskazać):

.....

- d) Zasady awansu są obecnie kształtowane

Uwagi:

.....

11. Proszę określić ścieżkę rozwoju pracowników ds. współpracy międzynarodowej:

- a) Szkolenia wewnętrzne (*on the job*)
- b) Szkolenia zewnętrzne (*off the job*)
- c) Studia podyplomowe
- d) Kursy językowe
- e) Inne (jakie? proszę wymienić)

.....

Uwagi:

.....

12. Czy Państwa zdaniem pracownicy powinni dokształcać się, aktualizować swoją wiedzę w zakresie stosunków międzynarodowych, prawa międzynarodowego i narzędzi funkcjonalnych międzynarodowo?

- a) Tak, w myśl zasady kształcenia ustawicznego
- b) Tak (w jakim zakresie przede wszystkim? proszę wskazać)

.....

- c) Nie
- d) Inne (jakie? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

13. Czy w urzędzie jest stosowana metoda e-learning (*blended learning*¹) w celu kształcenia pracowników?

- a) Tak (jaka? proszę wskazać):

.....

- b) Nie
- c) Jest planowana w przyszłości (jaka? proszę wskazać):

.....

Uwagi:

.....

14. Proszę o odpowiedź czy pracownicy ds. współpracy międzynarodowej wyjeżdżają za granicę w celu odbycia wizyt studyjnych w urzędach innych państw/w zrzeszeniach regionów/województw/ich odpowiedników lub w organach organizacji międzynarodowych?

- a) Tak, często (proszę podać miejsca wyjazdów):

.....

- b) Nie
- c) Nieregularnie i raczej rzadko (proszę podać miejsca wyjazdów):

.....

Uwagi:

.....

¹ Blended learning – oznacza szkolenie mieszane/łączone, czyli takie, które w procesie kształcenia wykorzystuje więcej niż jedną metodę. Metoda ta jest zgodna z najnowszymi wytycznymi andragogiki (nauki o nauczaniu dorosłych) – łączenie e-learningu ze szkoleniami tradycyjnymi.

15. Proszę wskazać czy pracownicy ds. współpracy międzynarodowej biorą czynny udział w przyjmowaniu delegacji zagranicznych w Państwa urzędzie?

a) Tak, zawsze (proszę sprecyzować w jakim zakresie):

.....

b) Bardzo rzadko (proszę określić w jakich sytuacjach):

.....

c) Nie, nigdy (proszę podać powody):

.....

Uwagi:

.....

16. Proszę o odpowiedź czy pracownicy ds. współpracy międzynarodowej wyjeżdżają za granicę w celu nawiązania współpracy międzynarodowej?

a) Tak, często

b) Nie

c) Współpraca odbywa się przede wszystkim na zasadzie rozmów telefonicznych, e-maili, telekonferencji

Uwagi:

.....

17. Proszę o odpowiedź czy pracownikom ds. współpracy międzynarodowej urząd finansuje szkolenia, kursy, wyjazdy zagraniczne, studia podyplomowe?

a) Tak (proszę wskazać zakres i zasady):

.....

b) Nie

c) Otrzymują pomoc w uzyskaniu dofinansowania i/lub dostępu do szkoleń bezpłatnych lub częściowo płatnych

Uwagi:

.....

18. Proszę o odpowiedź czy pracownicy ds. współpracy międzynarodowej są lepiej wynagradzani?

a) Tak (proszę określić zasady wynagradzania):

.....

b) Nie, w każdym departamencie występuje jednolity system płacowy

Uwagi:

.....

19. Proszę wskazać czy w ramach nawiązywania/utrzymywania relacji międzynarodowych pracownicy korzystają ze wsparcia zewnętrznego (uczelnie, eksperci, *think tanki*²)?

a) Tak (jakiego? proszę wymienić):

.....

b) Bardzo rzadko (jakiego? proszę wymienić):

.....

c) Nie

Uwagi:

.....

20. Proszę wskazać osobę/-y, które wspierają komórkę ds. współpracy międzynarodowej:

a) Radca/radcy prawni wyspecjalizowani w problematyce prawa międzynarodowego

b) Radca/radcy prawni ogólnie obsługujący urząd jako całość (bez szczególnej specjalizacji przedmiotowej)

c) Zewnętrzny pełnomocnik, firma doradcza, ekspert – wspierająco (obok radcy/radców prawnego/prawnych urzędu)

d) Zewnętrzny pełnomocnik, firma doradcza, ekspert – wyłącznie

e) Inne (jakie? proszę wymienić):

.....

Uwagi:

.....

21. Proszę o odpowiedź czy pracownicy ds. współpracy międzynarodowej mogą liczyć na wsparcie, pomoc Ministerstwa Spraw Zagranicznych?

a) Tak, wsparcie i kontakt są bardzo dobre (proszę sprecyzować):

.....

Kontakt i wsparcie są utrudnione (proszę wskazać powody, czym się to przejawia):

.....

b) Uwagi:

.....

22. Proszę określić czy w związku z kształtowaną polityką spójności na lata 2014-20 przygotowujecie Państwo pracowników zajmujących się współpracą międzynarodową do zwiększonego zakresu zadań?

a) Tak (w jaki sposób? proszę wskazać):

.....

² Think tank (ang., dosłownie: *zbiornik myśli*) – z założenia niezależny, niedziałający dla zysku ośrodek zajmujący się badaniami i analizami dotyczącymi spraw publicznych. Do celów działalności think tanków należy zazwyczaj poszukiwanie sposobów rozwiązania problemów społecznych i udział w publicznej debacie.

- b) Nie
- c) Przygotowywane są tylko wybrane osoby (jakie? proszę podać powody):

.....

Uwagi:

.....

23. Proszę o odpowiedź czy realizowane są projekty, w których działania skoncentrowane są na rozwój kompetencji pracowników ds. współpracy międzynarodowej?

a) Tak (jakie? proszę wymienić):

.....

b) Nie

c) Były realizowane wcześniej (jakie? proszę wymienić):

.....

d) Są planowane (jakie? proszę wymienić):

.....

Uwagi:

.....

24. Proszę o odpowiedź czy jest prowadzona kontrola/monitoring rozwoju pracowników ds. współpracy międzynarodowej?

a) Tak (jak często? za pomocą jakich narzędzi? proszę sprecyzować):

.....

b) Nie

c) Kontrola i monitoring są planowane

Uwagi:

.....

.....

Podpis/-y

.....

Pieczęć/-cie

Kwestionariusz ankiety nt. dostępności i aktualności danych i informacji o współpracy zagranicznej

zamieszczonych na oficjalnych stronach internetowych urzędów marszałkowskich (przeprowadzanej zewnętrznie/samodzielnie poprzez użytkową analizę)

Instytucja	
Województwo	
Data i miejsce badania	
Osoba do kontaktu:	

1. Czy informacje zawarte na stronie internetowej urzędu dostępne są w innych językach niż polski?

a) Tak (w jakich? proszę wymienić):

.....

b) Nie

2. Czy położenie geograficzne województwa ma wpływ na tłumaczenie strony internetowej urzędu na języki obce (zwłaszcza państw sąsiedzkich)?

a) Tak (w jakich? proszę wymienić):

.....

b) Nie

3. Czy strona internetowa urzędu dostarcza kompletu informacji nt. współpracy województwa z zagranicznymi regionami/ województwami/ich odpowiednikami?

a) Tak

b) Nie

c) Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):

.....

4. Czy strona internetowa urzędu dostarcza kompletu informacji nt. współpracy województwa z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi statutową działalność międzynarodową?

a) Tak

b) Nie

c) Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):

.....

5. Czy strona internetowa urzędu dostarcza kompletu informacji nt. wyodrębnionej struktury w urzędzie (departament, referat) ds. współpracy międzynarodowej¹?
- Tak
 - Nie
 - Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):
.....
6. Czy strona internetowa urzędu dostarcza kompletu informacji nt. pracowników zatrudnionych w departamencie/referacie ds. współpracy międzynarodowej oraz kontaktu do nich?
- Tak
 - Nie
 - Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):
.....
7. Czy strona internetowa dostarcza kompletu informacji nt. nieformalnych partnerstw z zagranicznymi regionami/ województwami/ich odpowiednikami?
- Tak
 - Nie
 - Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):
.....
8. Czy strona internetowa urzędu zawiera skany/ kopie elektroniczne umów z zagranicznymi regionami/ województwami/ich odpowiednikami?
- Tak
 - Nie
 - Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):
.....
9. Czy strona internetowa urzędu zawiera wymienione/załączone podstawy prawne dotyczące realizacji współpracy międzynarodowej przez województwo i jego organy?
- Tak
 - Nie
 - Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):
.....
10. Czy strona internetowa urzędu zawiera katalog kierunków działania samorządu województwa w zakresie współpracy zagranicznej?
- Tak
 - Nie
 - Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):

¹ Dane takie jak: adres urzędu, telefon, adres e-mail, adres elektronicznej skrzynki podawczej urzędu, godziny pracy urzędu, godziny przyjęć interesantów (jeśli są inne niż godziny pracy urzędu), numer REGON, numer NIP, ewentualne informacje o innych lokalizacjach z wykazem komórek organizacyjnych (jeśli urząd mieści się w kilku budynkach) itp.

11. Czy strona internetowa urzędu zawiera informacje o uczestnictwie samorządu województwa w organach organizacji międzynarodowych skupiających przedstawicieli regionów?

a) Tak (proszę wskazać organizacje/organy):

.....

b) Nie

c) Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):

.....

12. Czy strona internetowa urzędu zawiera informacje o zagranicznym(-ych) przedstawicielstwie (-ach) województwa?

a) Tak (jakie? proszę wymienić)

.....

b) Nie

c) Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):

.....

13. Czy strona internetowa urzędu zawiera informacje niezbędne dla potencjalnych (nowych) partnerów współpracy zagranicznej województwa?

a) Tak (jakie? proszę wymienić)

.....

b) Nie

c) Częściowo (jakich informacji brakuje? proszę wymienić):

.....

14. Czy informacje o współpracy zagranicznej zamieszczone na stronie internetowej urzędu są aktualne?

a) Tak

b) Nie

c) Częściowo

Proszę krótko scharakteryzować jak wygląda proces i częstotliwość aktualizacji informacji:

.....

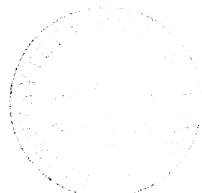
15. Czy informacje zawarte na stronie internetowej urzędu dostępne są do pobrania w formatach przystosowanych do drukowania (np.: PDF)?

a) Tak

b) Nie

c) Częściowo (jakie dane są dostępne do pobrania w tej formie? proszę wymienić):

.....





Bibliografia*

Literatura polskojęzyczna – druki zwarte

1. Bałbys P., *Ruch Autonomii Śląska – w stronę nowoczesnego ruchu regionalnego*, [w:] *WieloPolska regionalna? Regionalizm w Polsce a polityka strukturalna Unii Europejskiej*, pod red. K. Bondyry, M. S. Szczepańskiego, P. Śliwy, Poznań 2008
2. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
3. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999
4. Bandarzewski K., *Współpraca zagraniczna*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005
5. Bator A., *Globalizacja jako perspektywa postrzegania prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, pod red. J. Helios, Wrocław 2003
6. Boć J., S. Malarski, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, pod red. K. Nowackiego, R. Russano, Wrocław 2008
7. Bonikowska M., G. Lipski, K. Żurek, *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli. Władze samorządowe, uczelnie, organizacje pozarządowe i think tanki o swojej roli w polityce zagranicznej państwa oraz o potrzebie współpracy z instytucjami centralnymi. Decentralizacja debaty oraz zadań w polskiej polityce zagranicznej. Kwestie do debaty*, Warszawa 2012
8. Bonikowska M., *Przyszłość samorządowego i obywatelskiego wymiaru polityki zagranicznej*, [w:] M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli. Władze samorządowe, uczelnie, organizacje pozarządowe i think tanki o swojej roli w polityce zagranicznej państwa oraz o potrzebie współpracy z instytucjami centralnymi. Decentralizacja debaty oraz zadań w polskiej polityce zagranicznej. Kwestie do debaty*, Warszawa 2012
9. Brab M. K., P. Kledzik, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Wrocław 2009

* Poniżej przedstawiono selektywną bibliografię dotyczącą międzynarodowej współpracy województw. Pełne zestawienie bibliograficzne zamieszczono w załączonym suplemencie elektronicznym.

10. Chądzyński J., A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2012
11. Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
12. Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie*, Katowice 1994
13. Dolnicki B., *Region samorządowy*, [w:] *Prawo międzynarodowe europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, pod red. B. Mikołajczyk i J. Nowakowskiej-Małuseckiej, Katowice 2009
14. Dołzbłasz S., A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010
15. Dumala H., *Sieci międzyregionalne w Europie*, [w:] *Unifikacja i różnicowanie współczesnej Europy*, pod red. B. Fijałkowskiej, A. Żukowskiego, Warszawa 2002
16. Erecińska I., *Od funduszy przedakcesyjnych do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005
17. *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej*, analiza opracowana przez Grupę Europejskich Studiów Politycznych pod przewodnictwem profesora Nicolasa Levrata w ramach programu badań Komitetu Regionów pod nadzorem Działu Analiz Politycznych, Badań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Legislacyjnego (Gianluca Spinaci, Jarosław Lotarski i Lucia Cannellini) oraz sekretariatu Komisji COTER (Damian Lluna Taberner), <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/8af77b7b-a510-4d1b-9f8e-576a771ecb76.pdf>
18. *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, pod red. A. Stasiaka, Białystok 2002
19. Furmankiewicz M., *Polskie samorządy gminne w organizacjach międzynarodowych*, [w:] *Człowiek, region, państwo w procesie globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, pod red. G. Rdzanka, E. Stadtmüller, Wrocław 2004
20. Gajda A., *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005
21. Góra M., W. Burek, P. Filipek, *Europejska inicjatywa obywatelska*, Warszawa 2011
22. Góralczyk W., S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2010
23. Granat M., *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2000
24. Grzeszczak R., *Zagadnienia prawnoustrojowe*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005
25. Helios J., W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004
26. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001
27. Jabłońska A., W. Hryniewicka, *Projekt europejski jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. M. Perkowski, Białystok 2010

28. Jackiewicz A., *Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2013
29. Jagoda J., *Sądowa kontrola samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
30. Jastrzębska W., *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, pod. red. M. G. Woźniak, Rzeszów 2008
31. Jasudowicz T., *Normy regionalne w prawie międzynarodowym*, Toruń 1981
32. Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008
33. Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru*, Lublin 2008
34. Karski K., *Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE*, Warszawa 2005
35. Kisała M., *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012
36. Kołodziejki M., K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004
37. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. pod red. L. Garlickiego, t. 5, Warszawa 2007
38. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998
39. Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, pod red. J. Sługockiego, Bydgoszcz 2009
40. Kukułka J., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000
41. Kulesza M., *Opinia*, [w:] M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli. Władze samorządowe, uczelnie, organizacje pozarządowe i think tanki o swojej roli w polityce zagranicznej państwa oraz o potrzebie współpracy z instytucjami centralnymi. Decentralizacja debaty oraz zadań w polskiej polityce zagranicznej. Kwestie do debaty*, Warszawa 2012
42. Leiniger J., *Reforma ONZ – szanse na odnowienie udziału społeczeństwa obywatelskiego? Przegląd istniejących możliwości udziału organizacji pozarządowych w pracach Organizacji Narodów Zjednoczonych i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2006
43. Lemańska J., *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006
44. Leoński Z., *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2006

45. Łapuć M. A., *Idea regionalizmu w Unii Europejskiej a samorząd wojewódzki*, praca doktorska (promotor D. R. Kijowski), z zasobów Biblioteki Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
46. Malarski S., *Prawne i administracyjne zagadnienia współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole 2000
47. Mathijsen P., *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, [w:] *Subsydiarność*, pod red. D. Milczarka, Warszawa 1998
48. Menkes J., A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2006
49. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000
50. Mik C., *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
51. Mikołajczyk A., *Podstawowe pojęcia*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005
52. Mikołajczyk A., *Prawne formy współpracy transgranicznej*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005
53. Misiuda W., *Regionalizm i mniejszości językowe we Włoszech*, Lublin 1997
54. Miszczak K., *Tworzenie sieci, jako współczesny wyznacznik rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Rozwój regionalny i lokalny a procesy globalizacji*, Seria: *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych VI*, pod red. B. Miszewska, M. Furmankiewicz, Wrocław 2002
55. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990
56. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011
57. Olbrycht J., *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym* (ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS), Warszawa 2005, dostęp: www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/.../npr0713_status_regionow.doc
58. Parteka T., *Regiony i system terytorialny*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005
59. Perkowski M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu międzynarodowym. Natura koncepcji*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, pod red. M. Perkowskiego, ze słowem wstępnym C. Kosikowskiego, Białystok 2007
60. Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008
61. Perkowski M., *Prawo Unii Europejskiej i partnerstwo transgraniczne*, [w:] *Partnerstwo transgraniczne. Kompendium*, pod red. M. Perkowskiego, P. Niczyporka, P. Kołodko i P. Sawickiego, Białystok 2010

62. Perkowski M., *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001
63. Perkowski M., *Status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych. Uwagi na tle rozwoju prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego*, pod. red. E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa i J. Poczobuta, Warszawa 2013
64. Pietraś Z. J., *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986
65. Pietrzak I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006
66. *Podręcznik zarządzania projektami miękkimi w kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego*, Warszawa 2006
67. Popiuk-Rysińska I., *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, pod red. E. Haliżaka, R. Kuźniara, Warszawa 2000
68. *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski*, pod red. W. Morawskiego, Warszawa 2012
69. *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowski, Warszawa 2010
70. *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005
71. Rossa-Kilian D., *Wielostronna współpraca w regionie Morza Bałtyckiego na przełomie XX i XXI wieku*, Toruń 2009
72. Roszkowski H., A. P. Wiatrak, *Zarządzanie projektem, istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2005
73. *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012
74. Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią*, Warszawa 2007
75. Sapała M., *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005
76. Sierakowska E., *Prawo do podmiotowości prawnej*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław – Warszawa – Kraków 1991
77. Sikora K., *Samorząd województwa*, [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej*, pod. red. B. Szmulika, K. Miaskowskiej-Daszkiwicz, t. 3, Warszawa 2012
78. Skawiński F., *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
79. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999
80. Słok M., *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*, pod red. M. Żylicza, Radom 2005
81. Sowiński T., *Regiony w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005

82. Sowiński T., *Regiony w wybranych relacjach funkcjonalnych*, [w:] *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005
83. *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012
84. Szadkowska E., *Bilateralna współpraca samorządowa jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, pod red. M. Perkowski, Białystok 2010
85. Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008
86. Szmigiel K., *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe polskich województw*, Warszawa 2009
87. Szymański J., *Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami*, Suwałki 2002
88. Toczyski W., W. Sartorius, J. Zącha, *Międzynarodowa współpraca regionów*, Warszawa 1997
89. Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2008,
90. Wacinkiewicz D., *Międzynarodowe prawo samorządowe*, [w:] *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, pod red. E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzeńskiej, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2011
91. Wierzbowski M. i inni, *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011
92. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008
93. Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010
94. *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Katowice 2012
95. Woś B., *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005
96. Woźniak C., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005
97. Wrzosek S., *System: Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008
98. *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego: (z uwzględnieniem dawnego województwa katowickiego)*, pod red. P. Dobrowolskiego, Katowice 2004
99. Zenderowski R., *Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy – ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym*, Warszawa 2005
100. *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, pod red. B. Kościka, M. Sławińskiej, Lublin 2010

Literatura polskojęzyczna – druki ciągłe

1. Anioł W., *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4
2. Antonowicz L., *Autonomia terytorialna ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995, t. XLII
3. Antonowicz L., *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska” 1998, t. XLV
4. Balcerowska A., *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8
5. Bogacki P., *Zagadnienie podmiotowości prawnej w stosunkach międzynarodowych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1997, t. 7
6. Budner W. W., *Podmiotowość regionów a polityka i rozwój regionalny. Kontekst polski i europejski*, „Acta Scientiarum Polonorum” 2009, nr 8/3 (Administratio Locorum/ Gospodarka Przestrzenna)
7. Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3052
8. Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10
9. Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT): wdrażanie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 do polskiego porządku prawnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2
10. Calzedoni G., *Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, nr 3
11. Chojnicki Z., T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2
12. Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11
13. Doliwa A., *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny: *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego*, pod red. M. Perkowskiego
14. Dynia E., *Współpraca transgraniczna jako element współpracy międzynarodowej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo – Ekonomia” 2000, t. XXIX
15. Elżanowski M., M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawno-ustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8
16. Fuks T., *Konstrukcyjne problemy reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4
17. Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8)
18. Gmyrek A. M., *Nomenklatura statystyczna NUTS – działania dostosowawcze Polski*, „Wspólnoty Europejskie” 2000

19. Hausner J., *Dwa modele rozwoju regionalnego Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 10
20. Hryniewicka-Filipkowska W., *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter zagranicznych biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
21. Jabłońska A., *Kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województw na tle standardów międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
22. Jósowski K., *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5
23. Kamiński M. A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
24. Kohtamäki N., *Współpraca transgraniczna w regionie Górnego Renu*, „Przegląd Zachodni” 2010, nr 1
25. Kościuch B., A. Poźniak, *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
26. Kuligowski R., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
27. Kusiak-Winter R., *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, nr 2486
28. Lemańska J., J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4
29. Löper M. L., *Biura przedstawicielskie regionów europejskich w Brukseli*, „Studia Europejskie” 2000, nr 1
30. Łada A., M. J. Tomaszuk, *Rola regionów i organizacji pozarządowych w trakcie polskiego Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, „Analizy i Opinie ISP” 2010, nr 105
31. Łyżnicka-Sanczenko M., M. Szumarska, M. Podbielski, *Międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
32. Malinowska A., *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8
33. Miaskowska-Daszkiwicz K., M. Mazuryk, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowe ramy transgranicznej współpracy terytorialnej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2010, t. XX, nr 2
34. Mik C., *Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2

35. Perkowska M., I. Lewkowicz, *Współpraca międzynarodowa polskich regionów w zakresie ochrony zdrowia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
36. Perkowski M., *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności samorządu terytorialnego w Europie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
37. Perkowski M., *Koncepcja „non-state actors” a umiędzynarodowienie regionów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
38. Perkowski M., *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
39. Perkowski M., E. Szadkowska, *Umiędzynarodowienie organizacji pozarządowych we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2012, t. XI A.D. MMXIII
40. Sarnecki P., *Organizacje międzynarodowe jednostek terytorialnych w Europie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4
41. Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4
42. Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8
43. Swianiewicz P., *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10
44. Sylwestrzak A., *Czy samorząd terytorialny jest odrębną władzą?*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. XI
45. Szewc T., *Projektowanie statusu samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8
46. Tchon Li, *Region grodzieński w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
47. Truskolaski T., K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod red. M. Perkowskiego
48. Woźniak C., *Regulacje prawne współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Warszawskiej – Kolegium Nauk Społecznych i Administracyjnych” 2004, nr 22
49. Woźniak C., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4
50. Żelazny W., *Region w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1

Literatura obcojęzyczna – druki zwarte

1. Armstrong H., J. Taylor, *Regional Economics and Policy*, Third editions, London 2000,
2. Aust A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2000
3. Bailes A. J. K., *The European Defence Challenge for the Nordic Region*, [w:] *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, pod red. A. J. K. Bailesa, G. Herolfa, B. Sundeliusa, Oxford 2006
4. *Baltic Sea Region after the enlargement of the European Union: future prospects*, pod red. G. Raimonda, Riga 2006
5. Beck U., E. Grande, *Empire Europe: Statehood and Political Authority in the Process of Regional Integration*, [w:] *Political Theory of the European Union*, pod red. J. Neyera, A. Wienera, Oxford 2011
6. Bianchi A., *The Fight for Inclusion: Non-State Actors and International Law*, [w:] *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, pod red. U. Fastenratha, Oxford – New York 2012
7. Boulois J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris 1997
8. Bourne A. K., *European Integration and Conflict Resolution in the Basque Country, Northern Ireland and Cyprus*, [w:] *The EU and Territorial Politics within Member States. Conflict or Co-operation?*, pod red. A. K. Bourne'a, Leiden 2004
9. Capello R., U. Fratesi, L. Resmini, *Globalization and Regional Growth in Europe: Past Trends and Future Scenarios*, Berlin 2011
10. Caporaso J. A., J. T. S. Keeler, *The European Union and Regional Integration Theory*, [w:] *The States of The European Union. Building a European Polity?*, t. 3, pod red. C. Rhodesa, S. Mazeya, Colorado 1995
11. Cappelin R., *The "network concept". A theoretical approach and analytical instrument for research on transnational regionalism*, [w:] *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie-Empirie-Praxis, Schriftenreihe, Band 3*, pod red. G. Brunna, P. Schmitt-Egnera, Baden-Baden 1998
12. Cappellin R., *Interregional cooperation in Europe: an introduction*, [w:] *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, pod red. R. Cappellina, P.W.J. Batey, London 1993
13. *Civil Society and International Governance. The role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*, pod red. D. Armnstronga, V. Bello, J. Gilsona, D. Spini, New York 2011
14. Crawford B., *Why the Euro-Med Partnership?: European Union Strategies in the Mediterranean Region*, [w:] *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*, pod red. V. K. Aggarwala, E. A. Fogarty, Hampshire 2004
15. Crawford J., *The Creation of States in International Law*, Oxford, New York 2006
16. Delors J., *Le Principe de subsidiarité*, [w:] *Le nouveau concert européen*, pod red. J. Odile, Paris 1992

17. Dołzbłasz S., A. Raczyk, *New versus old cross-border cooperation programmes in the example of Polish-Czech and Polish-German border areas*, Europa XXI. Regional development in Central Europe – cohesion and competitiveness, Warszawa 2007
18. Doutriaux Y., *La politique régionale de la CEE*, Paris 1991
19. *Europa der Regionen: aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozeß*, pod red. von J. Bauera, Berlin 1992
20. *Europe, regions and European regionalism*, pod red. R. Scullya, R. W. Jonesa, Basingstoke 2010
21. Gabbe J., *Regionen und Regionalisierung in Europa- die Rolle der Grenzregionen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, [w:] *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen in Europa*, pod red. X. Gu, Baden-Baden 2002
22. Giordano B., *The Politics of the Northern League and Italy's Changing Attitude Towards Europe*, [w:] *The EU and Territorial Politics within Member States. Conflict or Co-operation?*, pod red. A. K. Bournea, Leiden 2004
23. Greta M., *Transborder cooperation, Euroregion and EU regional policy in the context of Lisbon strategy: (selected examples of Polish euroregions)*, Łódź 2008
24. Hooghe L., G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, New York – Oxford 2001
25. Hrbek R., S. Weyand, *Betrifft: das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven*, München 1994
26. Jackiewicz A. *Territorial organization of European States. Federalism, Regionalism, Unitarism*, Białystok 2011
27. Jeffery Ch., *Regions and the European Union: Letting them in, and Leaving them alone*, [w:] *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, pod red. S. Weatherill, U. Bernitza, Oxford 2005
28. Jeffrey C., *The Regional Dimension of the European Union*, London 1997
29. Keating M., *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, London – New York 1996
30. Keating M., *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham 2003
31. Le Gloannec A.-M., *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester 2007
32. Loughlin J., *Regional and Local Democracy In the European Union*, Bruksela 1999
33. *Non – State Actors as New Subjects of International Law. International Law-From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community. Proceedings of an International Symposium of the Kiel Walther-Schücking-Institute of International Law, March 25 to 28, 1998*, pod red. R. Hofmanna with assistant N. Geisslera, Berlin 1998
34. *Non-State Actors and Human Rights*, pod red. P. Alston, Oxford 2005
35. Palmer R., *European Integration and Intra-State Relations in Germany and the United Kingdom*, [w:] *The EU and Territorial Politics within Member States. Conflict or Co-operation?*, pod red. A. K. Bourne'a, Leiden 2004

36. *Regionales Europa – europäisierte Regionen*, pod red. T. Conzelmann, M. Knodt, Frankfurt am Main 2002
37. *Regionalism in Europe. Traditions and New Trends*, pod red. J. Śługockiego, Bydgoszcz-Geneva 1993
38. Risse T., U. Lehmkuhl, *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden–Baden 2007
39. Roller E., *Conflict and Co-operation in EU policy-making: The Case of Catalonia*, [w:] *The EU and Territorial Politics within Member States. Conflict or Co-operation?*, pod red. A. K. Bourne’a, Leiden 2004
40. Schuppert G. F., *Law Without a State? A “New Interplay” Between State and Nonstate Actors in Governance by Rule Making*, [w:] *Governance without a state. Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, pod red. T. Rissa, New York 2011
41. Smith D., E. Wistrich, *Regional Identity and Diversity in Europe*, London 2007
42. Soldatos P., *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
43. *The EU and Territorial Politics within Member States. Conflict or Co-operation?* pod red. A. K. Bourne’a, Leiden 2004
44. *The future of European regions*, pod red. P. Jakubowskiej, A. Kuklińskiego, P. Żuber, Warsaw 2007
45. *The Role of Local and Regional Authorities in Transnational Co-operation in the Field of Regional/Spatial Development*, Strasburg 2003
46. Vandersanden G., *Conclusion*, [w:] *L’Europe et les régions – aspects juridiques*, ed Editions del, pod red. G. Vandersandera, Bruxelles 1997
47. Veïcopoulos N., *Traité Des Territoires Dépendants*, t. 3, *Les Territoires non Autonomes*, Paris 1985
48. Weatherwill S., *The Role of Regions and Sub-national Regions in Europe*, Oxford – Portland 2005
49. Wódcz K., *The Silesian Case: Silesian Identity in a Region of the Polish State*, [w:] *Regional identity and diversity in Europe. Experience in Wales, Silesia and Flanders*, pod red. D. M. Smitha, E. Wistricha, London 2007
50. Zieliński M., W. Fiedler, *Gentlemen’s Agreements*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, pod red. R. Bernhardta, Amsterdam-Lausanne-New York-Oxford-Shannon-Singapore-Tokyo 1995

Literatura obcojęzyczna – druki ciągłe

1. Aller J. G., *European Regions and the territorial integrity of European States: Galicia-Spain-Europe as a model of cohesion and integration*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2 tematyczny, pod. red M. Perkowskiego
2. Alger Ch. F., *The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world*, “Cities” 1999, t. 16, nr 3
3. Bogdandy A. v., *Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law*, “European Journal of International Law” 2004, t 15, nr 5
4. Cabus P., *The meaning of local in global economy: the “region’s advocacy of local interests” as a necessary component of current global/local theories*, “European Planning Studies” 2001, t. 9, nr 8
5. Carrubba C., C. Volden, *Explaining Institutional Change in the European Union. What Determines the Voting Rule in the Council of Ministers*, “European Union Politics” 2001, t. 2, nr 1
6. Constantinesco K V., *Le protocole sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, “Revue Trimestrielle du Droit Européen” 1997, nr 4
7. Deppisch S., *Governance Processes in Euregios. Evidence from Six Cases across the Austrian – German Border*, “Planning Practice and Research” 2012, t. 27, nr 3
8. Green F., *Fragmentation in Two Dimensions: The ICJ’s Flawed Approach to Non-State Actors and International Legal Personality*, “Melbourne Journal of International Law” 2008, t. 9
9. Harding Ch., *Statist assumptions, normative individualism and new forms of personality. Evolving a philosophy of international law of the twenty first century*, “Non – State Actors and International Law” 2001, nr 1
10. Klabbers J., *(I can’t get no) recognition. Subjects doctrine and the emergence of non-state actors*, “Nordic Cosmopolitanism – Essays in International Law for Martti Koskeniemi” 2003
11. Koehane R. O., J. S. Nye Jr, *Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?)*, “Foreign Policy”, Spring 2000
12. Lim C. L., *Authority and personality: non – state entities as law – givers?*, “Renegotiating Westphalia” 1999
13. Łukaszuk J. J., *Subjekty prawa międzynarodowych dogovorow*, “Gosudarstwo i Prawo” 2004, nr 11
14. Murdoch J., *Actor-networks and the evolution of economic forms: combining description and explanation in theories of regulation, flexible specialization and networks*, “Environment and Planning” 1995, nr 27
15. Newman D., *The lines that continue to separate us: borders in our ‘borderless’ world*, “Progress in Human Geography” 2006, t. 2

16. Nijman J. E., *Non-state actors and the international rule of law: Revisiting the „realist theory” of international legal personality*, “Amsterdam Center for International Law Research Paper Series” 2010
17. Olle V., *About two relations between European Union and Local Authorities – Citizenship of EU and Committee of Regions*, “Juridica International Law Review” 1998, Schewe Ch., *Legal Aspects of the Baltic Sea Strategy: International Law in a European Macro-Region*, “Baltic Yearbook of International Law” 2011, t. 10
18. Roht-Arriaza N., *The Committee on the Regions and the role of regional governments in the European Union*, “Hastings International and Comparative Law” 1997, t. 20,
19. Segersted T., *The Aland autonomy and international law*, “Acta Scandinavica Juris Gentium” 1982, nr 1-2
20. Soderbaum F., L. Van Langenhove, *Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, “European Integration” 2005, t. 27, nr 3
21. Stivachtis Y. A., M. Webber, *Introduction: Regional International Society in a Post-Enlargement Europe*, “European Integration” 2011, t. 33, nr 2
22. Talbot S., *Globalization and Diplomacy: A Practitioner’s Perspective*, “Foreign Policy” Autumn 1997
23. *The European Company. An optional vehicle for transnational cooperation*, “Single Market News” 2001, nr 25
24. Warleigh-Lack A., M. Stegmann, *‘Usages of Europe’ and Europeanisation: Evidence from the Regionalisation of Sweden*, “European Integration” 2012, t. 34, nr 4
25. Wedgwood R., *Legal personality and the role non – governmental organizations and non – state political entities in the United Nations system*, “Non-State Actors as New Subjects of International Law” 1999

Dokumenty międzynarodowe

1. Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów (CONST-IV-020), opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów, przyjęta na 80. Sesji Plenarnej 17–18 czerwca 2009, oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów Unii Europejskiej, <http://cor.europa.eu>
2. 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. Urz. UE L 247 z 09.09.2006 r.
3. 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. Urz. UE L 312 z 11.11.2006 r.
4. 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. Urz. UE L 310 z 28.11.2007 r.
5. Deklaracja dotycząca regionalizmu w Europie, Zrzeszenie Regionów Europy (ARE) przyjęta podczas Zgromadzenia Ogólnego w Bazylei 4 grudnia 1996 roku, http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/pl/DR_POLONAI5.pdf
6. Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych uchwalona 20 listopada 1981 roku przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych w EUREGIO, a następnie 1 grudnia 1995 roku w Euroregionie Pomerania, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/\\$file/karta.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/$file/karta.pdf)
7. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, sprostowanie, Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107
8. Europejska karta samorządu regionalnego uchwalona w 1997 roku przez Kongres Władz Regionalnych i Lokalnych (IV sesja 3-5 czerwca 1997 roku w Strasburgu), Biblioteka Sejmowa, http://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000000141&find_code=SYS&local_base=TEK01
9. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 roku, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 287
10. International Council for Local Environmental Initiatives Charter, approved by consensus on 21 October 2011, http://www.iclei-europe.org/fileadmin/templates/icleieurope/files/content/Membership/ICLEI_Charter/ICLEI_Charter_2011-Final.pdf

11. Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90; kolejne poprawki: Dz. U. z 1966 r., nr 7, poz. 41; Dz. U. 1974, nr 3, poz. 20, (Rezolucja nr 1991 (XVIII) zawierająca poprawki do Karty Narodów Zjednoczonych i dotycząca sprawy właściwego przedstawicielstwa w Radzie Bezpieczeństwa i w Radzie Gospodarczej i Społecznej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 17 grudnia 1963 roku, Dz. U. z 1966 r., nr 7, poz. 41; Poprawka do artykułu 61 Karty Narodów Zjednoczonych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych rezolucją nr 2847 (XXVI) z dnia 20 grudnia 1971 r., Dz. U. z 1974 r., nr 3, poz. 20
12. Konwencja o koncyliacji i arbitrażu w ramach KBWE, sporządzona w Sztokholmie 15 grudnia 1992 roku, Dz. U. 1999, nr 98, poz. 1138
13. Opinia Komitetu Regionów „Realizacja Partnerstwa Wschodniego w Armenii oraz rozwój współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi Armenii i państw UE” (2011/C 42/12), Dz. Urz. UE C 42/59 z 10.02.2011 r.
14. Opinia Komitetu Regionów „Samorząd lokalny i regionalny na Ukrainie a rozwój współpracy między Ukrainą a UE” (2011/C 42/13), Dz. Urz. UE C 42/64, 10/2/2011
15. Opinia Komitetu Regionów w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Ugrupowanie Współpracy Transgranicznej (EUWT), Dz. Urz. UE C 71 z 22.03.2005 r.
16. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, zawarte w Moskwie 22 maja 1992 roku, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 29
17. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, zawarte w Warszawie 24 kwietnia 1992 roku, M.P.z 2003 r., nr 37, poz. 518
18. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, zawarte w Warszawie 8 września 1994 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000006843.pdf>
19. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy regionalnej i przygranicznej z 17 czerwca 1991 roku, Dz. U. z 1992 r., nr 14, poz. 56
20. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej, zawarte w Warszawie 18 sierpnia 1994 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007718.pdf>
21. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej, sporządzone w Kijowie 24 maja 1993 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007961.pdf>

22. Protokół dodatkowy do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzony w Strasburgu 9 listopada 1995 roku (*European Treaty Series* nr 15)
23. Protokół nr 2 do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzony w Madrycie 21 maja 1980 roku, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 287
24. Rezolucja Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ nr 1996/31 z 25.07.1996 r. http://www.un-ngls.org/spis.php?page=article_s&id_article=799
25. Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. Urz. UE L 154/1 z 21.06.2003 r.
26. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r.
27. Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE L 310 z 09.11.2006 r.
28. 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. Urz. UE L 210 z 10.08.2007 r.
29. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 11/2008 z dnia 8 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. Urz. UE L 5/13 z 09.01.2008 r.
30. Rozporządzenie Komisji nr 2760/1998/WE z 18 grudnia 1998 r. dotyczące wdrażania programu współpracy przygranicznej w ramach Phare, [w]: Wspólnotowe akty prawne dotyczące pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Warszawa 2001
31. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65/1 z 11.03.2011 r.
32. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz. Urz. UE L 177 z 04.07.2008 r.
33. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006
34. Statut Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE), conventions.coe.int/treaty/EN/treaties/html/resol9403.htm

35. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego, uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych 22-26 września 1985 roku w Rio de Janeiro, Polski tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego został opublikowany we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” 1988, październik
36. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 22 maja 1992 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61 poz. 291
37. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 roku, Dz. U. z 1992 r., nr 14, poz. 56
38. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy z 14 listopada 1990 roku, Dz. U. z 1992 r., nr 14, poz. 54
39. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z 26 kwietnia 1994 roku, Dz. U. z 1995 r., nr 15, poz. 71
40. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z 18^o maja 1992 roku, Dz. U. z 1993 r., nr 125, poz. 573,
41. Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjaznej współpracy z 6 października 1991 roku, Dz. U. z 1992 r., nr 59, poz. 296
42. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej, zawarta w Warszawie 2 października 1992 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007413.pdf>
43. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy gospodarczej i handlowej z 10 października 1991 roku, dokument z zasobów Ministerstwa Gospodarki udostępniony na potrzeby badań
44. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o małym ruchu granicznym, zawarta w Pradze 17 stycznia 1995 roku., Dz. U. z 1996 r., nr 46, poz. 207, 208
45. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych z 19 maja 1992 roku, Dz. U. z 1997 r., nr 11, poz. 56, 57
46. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy transgranicznej, zawarta w Wilnie 16 września 1995 roku, dokument z zasobów Internetowej Bazy Traktatowej MSZ, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007524.pdf>
47. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy gospodarczej z 4 marca 2005 roku, M. P. z 2006 r., nr 59, poz. 628
48. Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/13 z 30.03.2010 r.
49. Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/47 z 30.03.2010 r.
50. Wspólnotowa Karta Regionalizacji, rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 listopada 1988 roku, D. Urz. WE C 326 z 19.12.1988 r.

Dokumenty krajowe

1. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r., nr 30, poz. 168
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 (sprost. Dz. U. z 2001 r., nr 28, poz. 319; zm. Dz. U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471)
3. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od 1 stycznia 2006 roku do 31 grudnia 2009 roku, wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które współtworzyły międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od 1 stycznia 2006 roku do 31 grudnia 2009 roku, oraz wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od 1 stycznia 2006 roku do 31 grudnia 2009 roku, M. P. z 2011 r., nr 3, poz. 38
4. Odpowiedź MSW na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13 udostępniona autorowi i w jego zbiorach
5. Odpowiedź MSZ na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13 udostępniona autorowi i w jego zbiorach
6. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 5128 w sprawie trybu współpracy Rady Europy z organizacjami pozarządowymi, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/27D74292>
7. Priorytety współpracy zagranicznej województwa dolnośląskiego, Uchwała Nr XLII/660/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 18 czerwca 2009 roku, <http://bip.umwd.dolnyslask.pl/plik.php?id=4583>
8. Priorytety współpracy zagranicznej województwa kujawsko-pomorskiego, Uchwała Nr 409/2000 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 11 czerwca 2000 roku, z zasobów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, udostępnione autorowi i w jego zasobach elektronicznych
9. Priorytety współpracy zagranicznej województwa lubelskiego, Uchwała Nr XII/133/99 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 30 sierpnia 1999 roku, http://www.bip.lublin.pl/um/upload/pliki/prawo/uchwaly/Zalacznik_do_priorytetow_wspolpracy_zagranicznej.doc
10. Priorytety współpracy zagranicznej województwa lubuskiego, Uchwała Nr LII/525/ 2010 Sejmiku Województwa Lubuskiego z 14 czerwca 2010 roku, <http://www.biplubuskie.home.pl/uploads/sejmik/uchwaly/2010/525-10.pdf>

11. Priorytety współpracy zagranicznej województwa łódzkiego, Uchwała Nr LIX/1614/10 Sejmiku Województwa Łódzkiego z 24 sierpnia 2010 roku, <http://www.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/985697004a855193a079afd170a95c22/1614.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=985697004a855193a079afd170a95c22>
12. Priorytety współpracy zagranicznej województwa małopolskiego, Uchwała Nr XXII/305/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 29 sierpnia 2008 roku, http://www.malopolskie.pl/Pliki/2008/priorytety_wspolpracy.pdf
13. Priorytety współpracy zagranicznej województwa mazowieckiego, Uchwała Nr 27/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 18 grudnia 2006 roku, <http://www.bip.mazovia.pl/sejmik/uchwaly-sejmiku/uchwala,945,2706.html>
14. Priorytety współpracy zagranicznej województwa opolskiego, Uchwała numer LII/531/2006 Sejmiku Województwa Opolskiego z 26 września 2006 roku, [http://umwo.opole.pl/docs/2\)_uch_51_\(z_zal\)_prioryt.wspolpr._zagr..pdf](http://umwo.opole.pl/docs/2)_uch_51_(z_zal)_prioryt.wspolpr._zagr..pdf)
15. Priorytety współpracy zagranicznej województwa podkarpackiego, Uchwała nr XLIII/811/10 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z 24 lutego 2010 roku, http://www.wrota.podkarpackie.pl/res/bip/uchwaly/umwp/sejmik/10/lut/XLIII_811_10_ resolut.pdf
16. Priorytety współpracy zagranicznej województwa podlaskiego, Uchwała Nr XXXVII/480/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 10 kwietnia 2006 roku, <http://www.wrotapodlasia.pl/NR/rdonlyres/75329163-5284-4087-9125-02A043187E67/0/PriorytetyWsp%C3%B3lpracyZagranicznej.doc>, https://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne1/uchwaly_sej/uchw_sejmiku_od_2002_do_2007/rok_2006_s/IV_2006_s/XXXVII_480_.htm?m=dload&debug=off&id=1212
17. Priorytety współpracy zagranicznej województwa pomorskiego, Uchwała Nr 463/XXII/08 Sejmiku Województwa Pomorskiego z 26 maja 2008 roku, http://www.pomorskie.eu/res/BIP/UMWP/urząd/Sprawy_do_zalatwienia/dwz/priorytety_wspolpracy_zagranicznej_wojewodztwa_pomorskiego.pdf
18. Priorytety współpracy zagranicznej województwa śląskiego, Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego, nr III/38/1/2009 z 20 maja 2009 roku, <http://bip.slaskie.pl/dokumenty/2009/05/26/1243328904.rtf>
19. Priorytety współpracy zagranicznej województwa świętokrzyskiego, Uchwała Nr XLI/731/10 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z 27 września 2010 roku, http://bip.sejmik.kielce.pl/bip_admin/zdjecia_art/2912/uchwala.nr.XLI.731.10.pdf
20. Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego, Uchwała Nr XXXV/665/09 Sejmiku Województwa Warmińsko-mazurskiego z 24 listopada 2009 roku, http://www.warmia.mazury.pl/images/Departamenty/Departament_Wspolpracy_Miedzynarodowej/dokumenty/priorytety.doc Priorytety współpracy zagranicznej województwa wielkopolskiego, Uchwała Nr XVI/176/99 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 8 listopada 1999 roku, <http://www.bip.umww.pl/pliki/eradni/3/115/4583/16728/uchwala-xxxiv-678-2013.pdf>

21. Priorytety współpracy zagranicznej województwa zachodniopomorskiego, Uchwała Nr XXVI/269/08 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z 2 grudnia 2008 roku, <http://www.wwm.wzp.pl/download/index/biblioteka/2665>
22. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, Dz. U. nr 236, poz. 1991
23. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, Dz. U. z 2009 r., nr 105, poz. 875
24. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu działań Ministra Spraw Zagranicznych, Dz. U. z 2009 r., nr 220, poz. 1725
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. z 2007 r., nr 214, poz. 1573
26. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 4 czerwca 2001 roku, PN.II.0911-3/14/01, OSS 2001, nr 4, poz. 127
26. Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z 17 kwietnia 2012 roku w sprawie współdziałania administracji rządowej oraz województw w zakresie inicjatyw współpracy międzynarodowej, http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9004&Itemid=145
27. Statut Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.zwrp.pl/pl/o-zwrp/statut-zwrp.html>
28. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz. U. z 2000 r., nr 39, poz. 443
29. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2000 r., nr 88, poz. 985
30. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009
31. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93
32. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603
33. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe, Dz. U. z 2011 r., nr 80, poz. 432
34. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576
35. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658

36. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów, Dz. U. z 2005 r., nr 90, poz. 759
37. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. nr 20, poz. 104
38. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz. U. z 2008 r., nr 218, poz. 1390
39. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm.
40. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. z 1998 r., nr 133, poz. 872 ze zm.

Wykaz skrótów

- AER** – *Assembly of European Regions* (Zgromadzenie Regionów Europy)
- ARC** – *Airport Regions Conference* (Stowarzyszenie Regionów Lotniskowych)
- ARGE** – *European Association for Rural Development and Village Renewal* (Europejskie Stowarzyszenie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Odnowy Wsi)
- BDF** – *Baltic Development Forum* (Forum Rozwoju Bałtyku)
- BSSSC** – *Baltic Sea States Subregional Co-operation* (Współpraca Subregionalna Państw Morza Bałtyckiego)
- CEI** – *Central European Initiative* (Inicjatywa Środkowoeuropejska)
- CETC** – *Central European Transport Corridor* (Międzynarodowe Porozumienie na rzecz utworzenia Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego)
- CIVEX** – *The Commission for Citizenship, Governance, Institutional & External Affairs* (Komisja Obywatelska, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych, Stosunków Zewnętrznych)
- CLRAE** – *Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities* (Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy)
- COREPER** – *Committee of Permanent Representatives* (Komitet Stałych Przedstawicieli)
- CORLEAP** – *The Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership* (Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych na rzecz Partnerstwa Wschodniego)
- COTER** – *Commission for Territorial Cohesion* (Komisja Polityki Spójności Terytorialnej)
- CPMR** – *Conference of peripheral maritime regions* (Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy)
- CPRM** – *Conférence des régions périphériques maritimes de la communauté européenne* (Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Wspólnoty Europejskiej)
- ECOS** – *Commission For Economic And Social Policy* (Komisja Polityki Gospodarczej i Społecznej)
- ECR** – *European Conservatives and Reformists Group* (Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy)
- ECRN** – *European Chemical Regions Network* (Europejska Sieć Regionów Chemicznych)
- EDUC** – *Education, Youth, Culture and Research* (Komisja Edukacji, Młodzieży, Kultury i Badań Naukowych)

EEIG	–	<i>European Economic Interest Grouping</i> (Europejskie Ugrupowanie Interesu Gospodarczego)
EFRR	–	<i>European Regional Development Fund</i> (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego)
EGTC	–	<i>European Grouping of Territorial Cooperation</i> (Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej)
EKSAR	–	Europejska Karta Samorządu Regionalnego
ENCORE	–	<i>Environmentally friendly solutions for Concrete with Recycled and natural components</i> (Konferencja Regionów Europy do spraw Środowiska)
ENRICH	–	<i>European Network Of Regions Improving Citizens' Health</i> (Europejska Sieć Regionalna Poprawiająca Zdrowie Obywateli)
ENSPIRE EU	–	<i>Entrepreneurial Inspiration for the European Union</i> (Przedsiębiorcza Inspiracja dla Unii Europejskiej)
ENVE	–	<i>Environment, Climate Change and Energy</i> (Komisja Środowiska, Zmian Klimatu i Energii)
EPP/CD	–	<i>Group of the European People's Party at Council of Europe</i> (Europejska Partia Ludowa)
ERIH	–	<i>European Route of Industrial Heritage</i> (Europejski Szlak Dziedzictwa Przemysłowego)
ERIS@	–	<i>European Regional Information Society Association</i> (Europejskie Regionalne Stowarzyszenie na rzecz Społeczeństwa Informacyjnego)
ERRIN	–	<i>European Regions Research and Innovation Network</i> (Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji)
ESN	–	<i>European Social Network</i> (Europejska Sieć Społeczna)
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości, właściwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (uprzednio Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich)
EUREGHA	–	<i>European Regional and Local Health Authorities</i> (Europejskie Władze Regionalne i Lokalne do spraw Zdrowia)
EURIS	–	<i>European Collaborative and Open Regional Innovation Strategies</i>
Eurostat	–	Urząd Statystyczny Unii Europejskiej
EUWT	–	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
EWG	–	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWT	–	Europejska Współpraca Terytorialna
FREREF	–	<i>Fondation des Régions Européennes pour la Recherche en Education et en Formation</i> (Fundacja Regionów Europejskich na rzecz Badań nad Edukacją i Kształceniem Zawodowym)
FSR	–	<i>Socialist Federal Republic of Jugoslavia</i>
ICLEI	–	<i>International Council for Local Environmental Initiatives</i> (Międzynarodowa Rada na rzecz Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych)

ILDG	<i>Independent and Liberal Democrat Group</i> (Niezależna Grupa Liberalno-Demokratyczna)
IZ/WST	Instytucja Zarządzająca, Wspólny Sekretariat Techniczny
KBWE	Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
KE	Komisja Europejska
KR UE	<i>The Committee of the Regions</i> (Komitet Regionów Unii Europejskiej)
KWLi RE	Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MGiP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MGiPiPS	Ministerstwo Gospodarki i Pracy i Polityki Społecznej
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MTS	Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
m.z.s.	międzynarodowe zrzeszenia samorządowe
NAT	<i>Natural Resources</i> (Komisja Zasobów Naturalnych)
NEREUS	<i>Network of European Regions Using Space Technologies</i> (Europejska Sieć Regionów Wykorzystujących Technologie Kosmiczne)
NGO	<i>Non Governmental Organization</i>
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
NTS	Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych
NUTS	<i>Nomenclature of Units for Territorial Statistics</i> (Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych)
NZ	Narody Zjednoczone
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
OLAF	<i>Office Européen de Lutte Anti-Fraude</i> (Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych)
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OOS	Dyrektywa Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko
PRINCE 2	<i>Projects In Controlled Environments</i> (projekty w sterowalnych środowiskach)
PURPLE	<i>Peri Urban Regions Platform Europe</i> (Platforma Podmiejskich Regionów Europejskich)
RBGC	<i>Rail Baltica Growth Corridor</i>
RE	Rada Europy
RENREN	<i>The Renewable Energy Regions Network</i>
RETJ	<i>Regions Européennes de Technologie Industrielle</i> (Stowarzyszenie Tradycyjnych Regionów Przemysłowych Europy)
RGiRE	Rada Gmin i Regionów Europejskich
RPO	Regionalny Program Operacyjny

SE –	Societas Europea
SERG –	Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych
SFR –	<i>Socialist Federal Republic of Yugoslavia</i> (Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii)
SOC –	<i>Progressive Alliance of Socialists and Democrats</i> (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów)
SRR –	Socjalistyczna Republika Radziecka
SWOT –	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i> (analiza mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń)
TFUE –	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TRES –	<i>Towards Regional Specjalzation for Smart Growth Spirit</i>
TRITIA –	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
TUE –	<i>Treaty on European Union</i> (Traktat o Unii Europejskiej)
u.z.p.j.s.t. –	ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych
UE –	Unia Europejska
UE SEA –	<i>Strategic Environmental Assessment</i> (Prognoza oddziaływania na Środowisko Unii Europejskiej)
UNCDF –	<i>United Nations Capital Development Fund</i> (Fundusz Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Kapitałowego)
UNCTAD –	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> (Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju)
UNDP –	<i>The United Nations Development Programme</i> (Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju)
UNESCO –	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury)
UNIFEM –	<i>United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women</i> (Działalność Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Kobiet)
WHO –	<i>World Health Organization</i> (Światowa Organizacja Zdrowia)
WTO –	<i>World Trade Organisation</i> (Światowa Organizacja Handlu)
ZSRR –	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich



International Cooperation of Voivodeships in Law and Practice

Abstract

The aim of the book was to provide arranging verification of the status of Polish voivodeships in international relations in the light of law, especially public international law, but also European Union and the Polish law (including local law of voivodeships). It was achieved through arrangement of the legal status, analysis of practice and determination of legal consequences (and its prospects).

The preliminary thesis stating that, regardless of their status under national law, Polish voivodeships have started becoming a subject under international law (being currently at an initial phase of the process, which does not have to be fully implemented), seems to be confirmed, despite some controversies. The category has a specific, yet character. The analogous process takes place with regard to internationalization of non-governmental organizations – NGOs, (also Polish ones), which today, in principle, is not questioned anymore, but a decade or two ago their subjectivity under international law rarely seemed to be acceptable.

The current legal status of Polish voivodeships in international relations describes them as subjects under Polish law (national legal entities), which through their activities participate in specific modes and international procedures, and, thus, create their international status. Their international legal subjectivity is nascent. It is an element of a complex process accompanying international legal relations for many years, which consists of parallel development of its “soft” sphere. As a result, binding regulations are accompanied by an increasing number of non-binding documents, and subjects – by an increasing number of different “actors”, “beneficiaries” and other indirect forms. It can lead to an alternative “quasi-regime”, debilitating law. The process can be opposed through sustainable development of law-making, including identification and analysis of changes in practice of legal relations and then taking action correcting the practice or legal status (by its updating).

It should be noted that voivodeships are a specific category of legal persons, other than companies (whose owners are not necessarily aware that the doctrine examines their international legal subjectivity) and NGOs. They have, however, its goals, objectives and

specifics of subjects that determine the objective base of their potential legal subjectivity under international law.

Regardless of theoretical digressions, voivodeships are part of a broader concept of European region. Their closest form is a region within a unitary state (as in France), but progress of regionalization cannot be excluded. However, with almost certainty the federal model can be ruled out, regardless of how strong Polish regions will become in international relations. In this sense (considered European regions) Polish voivodeships in EU law (relations with the European Commission, the Committee of the Regions and a number of other attributes) are subjected to functional empowerment.

Polish voivodeships gradually expand its membership in international associations of local governments, which should be considered an important factor in their internationalization and actual diversification, in relation to the government, in implementation of current international actions. They take a number of formal and informal legal actions within international relations, in particular, concluding agreements and implementing international projects.

Potential liability of voivodeships, stemming from their international activity, provokes problems, as in the further perspective, neither replacing them by the state (Ministry of Foreign Affairs), nor avoiding responsibility is not conducive to international cooperation. The issue of liability should be clearly regulated, or at least hypothetically designed. Means to settle disputes that lead to determination of liability should be indicated (even only by reference). These and other pro-quality treatments (personnel, financial, organizational, and virtual) create development of voivodeships' international cooperation in their vertical dimension. The horizontal development takes place constantly, but to improve and deepen the existing cooperation – it is hardly a serious approach to human resources and services management. It is about something more. The question: “what is international cooperation of voivodeships?” must be addressed directly.

In my view, properly implemented international cooperation of voivodeships is the most evident field of empowerment of voivodeships that, in national level, are subjected to political appropriating and are often a continuation / duplication of the state. International cooperation of voivodeships implemented in parallel and in line with State's foreign policy strengthens the subjectivity of voivodeships as such. In this way, law, arranging, finding out about weaknesses and, eventually, analyzing practice, can bring a satisfactory result. The optimal solution would be not competing of voivodeships and the State, but complementing each other, to meet regional needs and achieve national objectives at the same time, i.e. application of the principle of subsidiarity in foreign relations of the State and voivodeships. The latter should develop their subjectivity in international relations, without disadvantage to the subjectivity of the Republic of Poland. Self-governmental voivodeship, as subject in international relations, would then be an effective European region in the developed European state.

Spis tabel

Tabela 1.	
Aktualni partnerzy zagraniczni polskich województw	184-185
Tabela 2.	
Status przedstawicielstwa zagranicznego województwa w ocenie administracji samorządowej.....	188
Tabela 3.	
Przynależność województw do międzynarodowych zrzeszeń, regionów, województw, innych odpowiedników.....	190-193
Tabela 4.	
Przynależność do partnerstw funkcjonujących w obrębie euroregionów	195
Tabela 5.	
Wykaz projektów o charakterze międzynarodowym, z udziałem polskich województw	197-205
Tabela 6.	
Języki obce wykorzystywane do tłumaczenia stron internetowych urzędów marszałkowskich	217
Tabela 7.	
Nazwy wyodrębnionych komórek do spraw współpracy międzynarodowej w strukturach ankietowanych urzędów marszałkowskich	219
Tabela 8.	
Liczba kobiet i mężczyzn zatrudnionych w komórkach do spraw współpracy międzynarodowej [w liczbach bezwzględnych]	220
Tabela 9.	
Międzynarodowi partnerzy polskich województw	239-249
Tabela 10.	
Status prawny ankietowanych euroregionów oraz sieci regionów europejskich	252

Spis schematów

Schemat 1.

Procedura stosowana przy zawieraniu porozumień międzynarodowych przez samorząd województwa.....	150
---	-----

Schemat 2.

Procedura stosowana przy przystępowaniu województw do międzynarodowych zrzeszeń samorządowych.....	157
--	-----

Spis rysunków

Rysunek 1.

Umowy, porozumienia i inne formy udokumentowanej współpracy międzynarodowej polskich województw [w liczbach bezwzględnych]	186
--	-----

Rysunek 2.

Udział przedstawicieli polskich województw w pracach organów organizacji międzynarodowych [w liczbach bezwzględnych].....	189
---	-----

Rysunek 3.

Liczba partnerstw zawartych w sposób nieformalny z zagranicznymi regionami, województwami, ich odpowiednikami [w liczbach bezwzględnych].....	195
---	-----

Rysunek 4.

Międzynarodowa zdolność sądowa województw [w liczbach bezwzględnych].....	196
---	-----

Rysunek 5.

Ocena urzędów marszałkowskich na temat statusu prawnomiędzynarodowego polskich województw [w liczbach bezwzględnych].....	206
---	-----

Rysunek 6.

Atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej polskich województw [w liczbach bezwzględnych].....	208
--	-----

Rysunek 7.

Potwierdzenie aktywności międzynarodowej polskich województw w wybranych obszarach grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych].....	209
---	-----

Rysunek 8.	
	Aktywność polskich województw w międzynarodowych zrzeszeniach regionów, województw i ich odpowiedników w wybranych obszarach grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]..... 210
Rysunek 9.	
	Polskie województwa, jako strona międzynarodowych umów, porozumień, innych form udokumentowanej współpracy w odniesieniu do obszarów grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]..... 212
Rysunek 10.	
	Zakres obowiązków służbowych przedstawicielstw zagranicznych województw w odniesieniu do obszarów grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych] 213
Rysunek 11.	
	Zadania wykonywane przez przedstawicielstwa zagraniczne województw [w liczbach bezwzględnych]..... 213
Rysunek 12.	
	Spory międzynarodowe w wybranych obszarach grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]..... 214
Rysunek 13.	Nieformalne partnerstwa międzynarodowe polskich województw w wybranych obszarach grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]..... 215
Rysunek 14.	Udział polskich województw w realizacji projektów, których budżet został oparty przynajmniej na środkach zagranicznych na przykładzie wybranych obszarów grupy kontrolnej [w liczbach bezwzględnych]..... 216
Rysunek 15.	
	Opinia urzędów wojewódzkich na temat statusu prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych [w liczbach bezwzględnych] 229
Rysunek 16.	
	Atrybuty podmiotowości prawnego polskich województw w stosunkach międzynarodowych w opinii urzędów wojewódzkich [w liczbach bezwzględnych]..... 230
Rysunek 17.	
	Perspektywy statusu międzynarodowego polskich województw w opinii urzędów wojewódzkich [w liczbach bezwzględnych]..... 231