

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant interesów województw na arenie międzynarodowej

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (ZWRP) to stosunkowo młoda organizacja skupiająca wszystkie polskie województwa, która do życia powołana została w 2002 roku. Historia powstania Związku sięga początków funkcjonowania polskich województw. Już wtedy zauważano potrzebę powołania do życia organizacji, której zadaniem byłoby reprezentowanie interesów polskich regionów zarówno na arenie krajowej jak i również międzynarodowej. Województwa, wyposażone w nowe kompetencje i zadania, potrzebowały swego forum, gdzie umożliwiona byłaby szeroka dyskusja oraz konsultacje w kwestiach dotyczących polityki regionalnej¹. Dnia 21 września 2002 roku ich starania w kierunku powołania wspólnego związku zostały zwieńczone sukcesem. Wtedy to odbyło się I Zgromadzenie Ogólne Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, na której wybrano jego pierwsze władze.

Celami Związku są wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów zaangażowanych regionów i ich rozwój. Te intencje realizowane są przede wszystkim przez opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządu terytorialnego, podejmowanie inicjatyw na rzecz rozwoju społeczności wojewódzkich, a także wymiana naukowa i kulturalna objawiająca się w podejmowaniu wspólnych inicjatyw służących rozwojowi regionów².

Kompetencje ZWRP nie ograniczają się wyłącznie do dyskusji w gronie przedstawicieli województw. Związek posiada swoich delegatów m.in w:

- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;

* Doktorant eksternistyczny w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ Oficjalna strona internetowa Związku Województw RP, tryb dostępu: www.zwrp.pl/pl/o-zwrp.html [07.03.2016].

² Statut Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, tryb dostępu: <http://zwrp.pl/pl/o-zwrp/statut-zwrp.html> [07.03.2016].

- Komitecie Regionów Unii Europejskiej;
- Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Zadaniem przedstawicieli Związku w wyżej wymienionych organizacjach jest dbanie o to, aby projekty uchwalanych ustaw przyczyniały się do poprawy jakości życia Polaków we wszystkich regionach kraju mając na uwadze fakt, że cechuje je bardzo duża różnorodność. Delegaci ZWRP nadzorują ten proces głównie uczestnicząc w pracach komisji Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie podjęto już znaczną ilość kompromisowych stanowisk między rządem a jednostkami samorządu terytorialnego³.

Związek Województw RP odgrywa także istotną rolę w reprezentowaniu polskich regionów na arenie międzynarodowej – warto odnotować fakt uczestnictwa w Forum Regionów Polski i Rosji (od 2009 roku) oraz współpracy z Doniecką Administracją Obwodową (od 2011 roku) i z chorwackimi regionami (również od 2011 roku).

Organami Związku są Zgromadzenie Ogólne – organ stanowiący, Zarząd Związku – organ wykonawczy oraz Komisja Rewizyjna – organ kontrolny, a ich kadencja pokrywa się z kadencją sejmików wojewódzkich.

Członkowie ZWRP reprezentowani są przez delegatów, którymi są:

- Marszałek Województwa;
- Przewodniczący Sejmiku Województwa;
- Dwóch radnych województwa wskazanych przez sejmik.

W skład Zarządu Związku wchodzi: jego prezes, trzech wiceprezesów oraz trzech członków, którzy to są wybrani spośród wszystkich delegatów województw⁴.

Wspominając o Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej warto także nawiązać do specyfiki aktywności międzynarodowej samych polskich województw. Postępująca globalizacja w dziedzinie gospodarki oraz integracji politycznej jest dla samorządów znakomitą okazją do nawiązywania częstszych i bardziej skutecznych kontaktów zagranicznych⁵.

³ Oficjalna strona internetowa Związku Województw RP, op. cit.

⁴ Statut Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.

⁵ P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 7.

Do czynników, które mają wpływ na zwiększoną działalność polskich regionów na arenie międzynarodowej można zaliczyć ich rosnące znaczenie, zmiany w gospodarce, zmiany kulturowe oraz (niemniej istotna) możliwość korzystania z funduszy europejskich⁶.

Krajowe prawodawstwo niejako predysponuje samorządy do tego, aby nawiązywać międzynarodowe kontakty. Art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷ dokładnie określa, że jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności regionalnych i lokalnych. Przepis ten ma bezpośredni związek z potrzebą współpracy z innymi krajami, który wynika z preambuły ustawy zasadniczej. Bardziej szczegółowo kwestie współpracy międzynarodowej precyzują ustawy: o samorządzie gminnym⁸ (art. 84a), o samorządzie powiatowym⁹ (art. 75a) oraz wreszcie o samorządzie województwa¹⁰ (art. 76 ust. 3). Spośród trzech regulacji ustawowych zdecydowanie najwięcej zagadnień związanych z aktywnością samorządów na arenie międzynarodowej zawiera Ustawa o samorządzie województwa, tzn.:

- art. 12 ust. 2 (możliwość podejmowania przez województwo współpracy z organami międzynarodowymi);
- art. 18 pkt. 13 i 14 (wyłączne kompetencje dotyczące uchwalania priorytetów współpracy zagranicznej województwa oraz podejmowania uchwał w sprawie współpracy zagranicznej należą do sejmiku województwa);
- art. 41 ust. 2 pkt. 5 (zarząd województwa upoważniony jest do organizowania współpracy ze strukturami samorządów z innych krajów);
- cały rozdział 6 zatytułowany „Współpraca zagraniczna” (podstawy podejmowanej przez województwo współpracy zagranicznej).

Do kwestii aktywności międzynarodowej regionów, w tym także województw, w bardzo ciekawy sposób odnieśli się H. Baldersheim oraz K. Stahlberg, którzy wyróżnili cztery modele regionalnej współpracy.

⁶ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 279-280.

⁷ (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483).

⁸ (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, 1890).

⁹ (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, 1890).

¹⁰ (Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, 1890).

„Tłuste banany” to sojusze bogatych regionów w celu umacniania swojej pozycji ekonomicznej, „trzęsące się parasole” to z kolei współpraca regionów o nierównym poziomie rozwoju, „piękne siostry” – to sojusz bogatych regionów i miast przedzielonych granicą administracyjną, zaś „brzydkie kaczątka” to współpraca ekonomicznie słabych regionów. Każdy z tych modeli charakteryzuje się innymi celami oraz przyczynami podejmowanej współpracy. W 2005 roku P. Sawniewicz wyróżnił dwa dodatkowe typy sojuszy – „kopciuszek oraz piękny królewicz”, czyli współpraca pomiędzy bogatym i biednym regionem mającym duże oczekiwania wobec swojego partnera oraz „siostry syjamskie” – zwalczanie trudności powstałych w wyniku przedzielenia obu jednostek granicą administracyjną¹¹.

Współpraca międzynarodowa województw osadzona jest przede wszystkim w obrębie Europy. Nie jest też tajemnicą, że to właśnie szczególnie regiony Europy Zachodniej częściej są ich partnerami. Można także zauważyć, że największa liczba powiązań na arenie międzynarodowej zachodzi pomiędzy przygranicznymi regionami. Jest to zrozumiałe ze względu na możliwość m.in. wymiany doświadczeń lub korzyści ekonomicznych pomiędzy sąsiadującymi partnerami¹².

Żeby lepiej zrozumieć specyfikę aktywności międzynarodowej polskich województw warto przytoczyć przykłady regionów, które wyróżnia partnerstwo z zagranicznymi współnikami. Województwo mazowieckie prowadzi współpracę z regionami państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europy Środkowo-Wschodniej w oparciu o „Priorytety Współpracy Zagranicznej Województwa Mazowieckiego”. Celami partnerstw są przede wszystkim: współpraca gospodarcza, wymiana informacji oraz doświadczeń przydatnych w trakcie przygotowywania projektów finansowanych ze środków UE, tworzenie korzystnych warunków dla organizacji społecznych i gospodarczych. Województwo mazowieckie obecnie posiada podpisanych 17 porozumień dotyczących współpracy zagranicznej oraz listy intencyjne (m.in.: z prowincją Hebei w Chinach, stanem Santa Catarina w Brazylii). Opisowany region odgrywa także istotną rolę w organizacjach międzynarodowych, głównie

¹¹ K. Szmigiel, *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa, 2009, s. 55-56.

¹² Ibidem, s. 93.

w Komitecie Regionów UE. Od 2010 roku Marszałek województwa mazowieckiego wchodzi w skład jego Prezydium¹³.

Z kolei województwo małopolskie we współpracy z zagranicznymi regionami upatruje szansy na dostosowanie poziomu rozwoju swojego obszaru do warunków działania w UE, a także poszukiwanie partnerów w realizacji tychże celów. Współpraca ma także służyć poszerzaniu wiedzy, w tym także w obszarze pozyskiwania środków unijnych. Region małopolski prowadzi współpracę na podstawie podpisanych umów z 15 regionami (w tym m.in. z prowincją Jiangsu w Chinach, regionem Centrum we Francji, regionem południowej Danii). Województwo małopolskie także aktywnie uczestniczy w pracach organizacji międzynarodowych (m.in. Euroregion „Tatry”, FREREF)¹⁴.

Wspominając o współpracy polskich regionów z- i w organizacjach międzynarodowych należy wspomnieć o Komitecie Regionów Unii Europejskiej gdzie przedstawiciele województw odgrywają ważną rolę. Komitet został powołany do życia w 1994 roku mocą Traktatu z Maastricht¹⁵ w celu zwiększenia legitymacji regionów Unii Europejskiej. Pełniący rolę organu doradczego Unii Europejskiej Komitet składa się z 350 przedstawicieli 28 państw członkowskich. Zasiadający w nim przedstawiciele – władze miast, regionów oraz demokratycznie wybrani ich przedstawiciele dbają o to, aby władze lokalne i regionalne państw członkowskich mogły zabierać głos na temat zmian w prawie unijnym, które oddziałują (pośrednio lub bezpośrednio) na regiony i miasta.

Ideą, która przyświecała twórcom Komitetu, była chęć przybliżenia procesu opracowywania unijnego prawa do mieszkańców poszczególnych regionów. Jego członkami są osoby wybrane w lokalnych wyborach, które na co dzień bezpośrednio mają styczność z problemami swoich społeczności. Posiadanie takiej wiedzy predysponuje przedstawicieli Komitetu Regionów do wyrażania swojego stanowiska podczas prac związanych z uchwalaniem unijnego prawa¹⁶.

¹³ Tryb dostępu: www.mazovia.pl/wojewodztwo/wspolpraca-zagraniczna [09.03.2016].

¹⁴ Tryb dostępu: www.malopolskie.pl/Wspolpraca/Zagraniczna/ [09.03.2016].

¹⁵ K. Jaskułowski, *Regiony a państwa w Unii Europejskiej. W stronę państwa postwestfalskiego?*, „Spotkania Europejskie” 2009, nr 2, s. 39.

¹⁶ Tryb dostępu: www.cor.europa.eu/pl/about/Pages/key-facts.aspx [29.01.2016].

Praca Komitetu została określona przez priorytety polityczne, które zostały określone na czas trwania obecnej kadencji (lata 2015-2020):

- większe zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w celu wzrostu gospodarczego;
- zmniejszanie dysproporcji pomiędzy regionami państw członkowskich UE (głównie między miejskimi, a wiejskimi) oraz zachęcanie do współpracy transgranicznej;
- promowanie znaczącej roli samorządów lokalnych w procesie kształtowania polityki europejskiej oraz korzyści jakie przynosi regionom Unia Europejska;
- nawiązywanie współpracy politycznej i gospodarczej w ramach Partnerstwa Wschodniego UE¹⁷, dyskusowanie nad działaniami na poziomie lokalnym w związku z kooperacją z krajami basenu Morza Śródziemnego, a chce także wspierania przygotowania kandydatów do wstąpienia do Unii Europejskiej;
- nawiązanie lepszego dialogu zarówno pomiędzy instytucjami Unii, jak i jej obywatelami oraz władzami regionalnymi i lokalnymi¹⁸.

Dzięki istnieniu Komitetu Regionów przedstawiciele poszczególnych regionów i miast mają możliwość wymiany opinii oraz wypowiedzi na tematy dotyczące uchwalanych aktów prawnych UE mających bezpośrednio wpływ na miasta oraz regiony. Wymianie informacji na poziomie KR ma służyć także powołana w tym celu sieć, dzięki której regiony mają możliwość wymiany informacji, współpracy oraz dyskusji na tematy dotyczące m.in. współpracy transgranicznej, rozwoju, zasady pomocniczości¹⁹.

Proces wyłonienia członków i zastępców członków Komitetu Regionu, którzy reprezentują Polskę składa się z kilku etapów. Według Ustawy z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej²⁰ (RPwKR) kandydatami na członków i zastępców członków KR mogą być osoby pełniące funkcje

¹⁷ Polityka zagraniczna Unii Europejskiej, która realizowana jest w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz dotyczy współpracy z sześcioma państwami Europy Wschodniej: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy.

¹⁸ Tryb dostępu: www.cor.europa.eu/pl/activities/Pages/priorities.aspx [28.02.2016].

¹⁹ Tryb dostępu: www.europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm [28.02.2016].

²⁰ (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).

radnych gminy, powiatu lub województwa, a także osoby pełniące funkcje wójtów (burmistrzów lub prezydentów miast), członków zarządu powiatu lub województwa (art. 19 ust. 2 teŝe ustawy).

Art. 20 omawianej ustawy określa jakie organizacje, w jakiej liczbie wyznaczają kandydatów na członków i zastępców członków KR. Spośród 21 kandydatów na członków i 21 zastępców najwięcej, bo po 10 osób wskazuje „ogólnopolska organizacja reprezentująca jednostki samorządu województw”, czyli Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Po 3 kandydatów na członków i zastępców członków wskazuje „ogólnopolska organizacja reprezentująca jednostki samorządu powiatowego” – Związek Powiatów Polskich.

Pozostałych 8 członków KR i 8 zastępców członków wskazują ogólnopolskie organizacje, które reprezentują:

- gminy liczące powyŝej 300 tysięcy mieszkańców (po 2 członków i zastępców);
- gminy posiadające status miasta (po 3 członków KR i zastępców);
- gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach połoŝonych na ich terytorium (po 1 członku KR i zastępcy);
- gminy, które nie posiadają statusu miasta i niemające siedzib swoich władz w miastach połoŝonych na terytorium tych gmin (po 2 członków KR i zastępców).

Na podstawie ustawy można zauwaŝyć, ŝe ZWRP ma największy wpływ na to, jaki będzie kształt listy kandydatów na członków i zastępców przedstawiona do dalszej akceptacji – Związek wskazuje 10 spośród 21 kandydatów na członków i tyle samo kandydatów na zastępców członków (prawie połowa – po 48% spośród wszystkich kandydatów).

W następnym etapie skompletowana lista kandydatów trafia do Rady Ministrów, która przedkłada wniosek Radzie Unii Europejskiej zawierający nazwiska 21 kandydatów na członków KR oraz 21 kandydatów na zastępców członków KR. Proces przyjęcia członków i ich zastępców do Komitetu Regionów kończy się decyzją Rady Unii Europejskiej²¹.

Warto wspomnieć, ŝe takŝe sejmowa Komisja do spraw Unii Europejskiej ma moŝliwość wyrażania opinii dotyczących wyłanianych

²¹ Tryb dostępu: www.europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm [28.02.2016].

kandydatur do Komitetu Regionów (na podstawie Ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²²).

Pomimo tego, że może się wydawać, że to ZWRP zdaje się mieć największy wpływ na proces wyboru kandydatów do KR, to według art. 20 ust. 2 RPwKR wyłonieni członkowie i zastępcy członków Komitetu reprezentują wszystkie polskie województwa bez względu na to, w którym z nich pełnią role związane z funkcjonowaniem samorządu.

Celem funkcjonowania Komitetu Regionów jest umożliwienie reprezentantom lokalnych władz, w tym także przedstawicielom województw, prezentowania własnych przemyśleń, opinii, problemów na forum europejskim gdzie podejmowane są decyzje dotyczące unijnego prawa. Bezpośredni udział samorządowych władz pozwala na kształtowanie prawodawstwa przy udziale społeczeństwa obywatelskiego. Obrady Komitetu mają formę posiedzeń, na których wypracowuje się konsensus, pomimo różnych poglądów. Dyskusja ma rzeczowy i merytoryczny charakter, a duża ilość decyzji podejmowana jest przez aklamację, po wcześniejszych ustaleniach pomiędzy politycznymi grupami²³.

Pomimo tego, że Komitet Regionów nie posiada pełnej samodzielności organizacyjnej i finansowej, to postanowienia Traktatu Lizbońskiego w 2009 roku rozszerzyły jego kompetencje o możliwość złożenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE. W wydanej w 2014 roku publikacji „W kierunku ustanowienia Europejskiego Senatu Regionów” Ramón Luis Valcárcel Siso podaje 50 zaleceń dotyczących przyszłości KR. Komitet w kolejnych latach swojego funkcjonowania powinien zacieśniać współpracę z Parlamentem Europejskim, a także rozważyć możliwość wprowadzenia tzw. zgłaszania inicjatywy przez miasta i regiony na wzór europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Komitet na etapie legislacyjnym ma dążyć do tego, aby pełnić rolę obserwatora, z możliwością zabrania głosu w sprawach priorytetowych według swojego punktu widzenia. Nie bez uwag pozostaje także kwestia

²² (Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395).

²³ T. Truskolaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 23, 33.

jego finansowania. Obserwatorzy zaznaczają, że za dodatkowymi zadaniami powinny iść zwiększone środki finansowe.

Domyślnym kierunkiem pożądaných zmian w funkcjonowaniu Komitetu Regionów miałyby być przekształcenie go w swoisty Europejski Senat Regionów, który jako organ drugiej instancji potwierdzałby zasadność uchwalanych aktów prawnych dotyczących kwestii związanych z polityką regionalną Unii Europejskiej²⁴.

W kontekście funkcjonowania Komitetu Regionów coraz więcej mówi się o zwiększaniu roli regionów w procesie tworzenia prawa unijnego. Akty prawne Unii powinny być uchwalane w porozumieniu z regionami, których przedstawiciele są najbliższej mieszkańców – ich problemów i uwag, które bardzo się od siebie różnią.

Wraz ze wzrastającą rolą Komitetu także reprezentowane w nim regiony w ogólnym rozrachunku zyskują na znaczeniu. Do głosu dojdą najbardziej reprezentowane polskie województwa, ale także inne organizacje broniące interesów m.in. powiatów, metropolii, miasteczek. W dobie widocznego kryzysu demokratycznego w Unii Europejskiej należy część decyzji oddać w ręce regionów będących bezpośrednio przy obywatelach UE.

²⁴ R.L. Valcárcel Siso, *W kierunku ustanowienia Europejskiego Senatu Regionów*, Bruksela, 2004, s. 24-25.