

## **Prawne aspekty aktywności międzynarodowej polskich samorządów w kontekście prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej RP**

### **Wstęp**

Współczesne stosunki międzynarodowe stanowią skomplikowaną materię badawczą zarówno z perspektywy politologicznej, jak i prawnej. Próba ich zdefiniowania może opierać się na stronie podmiotowej, jak i przedmiotowej. W związku z tym, że materia badawcza jest rozległa, warto podkreślić, że celem niniejszego opracowania jest diagnoza relacji pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a jednostkami samorządu terytorialnego (j.s.t.) w Polsce na płaszczyźnie ich aktywności międzynarodowej w zakresie kompetencji, metod oraz rodzajów podejmowanych działań. Postulowanym efektem podjętych rozważań jest określenie wyznaczonych przez prawo zakresów działania polskich organów centralnych oraz j.s.t. w związku z ich uczestnictwem na arenie stosunków międzynarodowych.

W ujęciu historycznym to państwa posiadały monopol w kwestii kreowania stosunków międzynarodowych, ale postępujący proces globalizacji<sup>1</sup> zdeterminował wiele zmian w tejże materii, co dowodzi zmianie tegoż tradycyjnego modelu<sup>2</sup>. Przyczyną takie stanu rzeczy jest przede wszystkim wzrost poziomu potrzeb a zarazem możliwości uczestniczących lub aspirujących do życia międzynarodowego. W rezultacie państwa nie są już jedynymi podmiotami stosunków międzynarodowych, co skutkuje brakiem możliwości zdefiniowania centralnego ośrodka władzy

---

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

<sup>1</sup> Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto definicję globalizacji przywołaną przez M. Perkowskiego, według której polega ona na połączeniu „(...) postępu technologicznego, internacjonalizacji (globalnej skali działania podmiotów gospodarczych) i liberalizacji gospodarek (deregulacji) lub kurczeniu się czasu, przestrzeni oraz zanikaniu granic” – zob. M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s. 35.

<sup>2</sup> K. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 9.

zwierzchniej na owej płaszczyźnie<sup>3</sup>. Efektem takiego stanu rzeczy jest zdecentralizowanie stosunków międzynarodowych, które charakteryzują się poliarchią i są systemem wielu aktorów, gdzie władze regionalne i lokalne stały się swoistymi hybrydami posiadającymi właściwości zarówno władz centralnych jak i niższych szczebli<sup>4</sup>. Efektem owych zmian jest uzupełnianie tradycyjnej współpracy międzynarodowej państw poprzez budowanie sieci powiązań pomiędzy wspólnotami lokalnymi oraz regionalnymi w formule transgranicznej, partnerstw gmin i miast oraz współpracy międzynarodowej regionów<sup>5</sup>. Ponadto należy zaznaczyć, że społeczności lokalne i regionalne nie mieszczą się w katalogu podmiotów w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego<sup>6</sup>. Za najbliższe pojęcie oddające ich specyfikę w ramach międzynarodowej społeczności można uznać „uczestnicy stosunków międzynarodowych”, pod którym można rozumieć podmioty odgrywające określoną rolę w tych stosunkach, będące inicjatorem zmian, działań i mające wpływ na ich przebieg<sup>7</sup>. Istotny wpływ na ww. wymienione aspekty ma ustrój danego państwa, w którym konkretne władze lokalne funkcjonują. W ustrojach federalnych lokalne i regionalne samorządy będą posiadały większy zakres samodzielności w stosunkach międzynarodowych niż ich odpowiedniki z krajów unitarnych. Polska jest państwem jednolitym, co oznacza m.in., że podział terytorialny państwa ma jedynie charakter administracyjno-polityczny, a poszczególne jednostki podziału terytorialnego (inaczej niż w federacji czy tym bardziej w konfederacji) nie dysponują władzą suwerenną<sup>8</sup>, co nie świadczy, że polskie samorządy są pozbawione możliwości uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych na rzecz innych organów. Abstrahując od tego, należy zauważyć, że w odniesieniu do państw ma miejsce swoista dezagregacja, polegająca na wzroście aktywności międzynarodowej: po pierwsze w obrębie władzy rządowej innych niż głowa państwa, szef rządu i – zwłaszcza – minister spraw zagranicznych członków rządu, po wtóre, innych niż rządowych organów centralnej władzy państwowej, jak np.

---

<sup>3</sup> M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 11-12.

<sup>4</sup> M. Perkowski, *Współpraca...*, op. cit., s. 35.

<sup>5</sup> K. Jóskowiak, *Współpraca...*, op. cit., s. 9.

<sup>6</sup> Por. M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008.

<sup>7</sup> R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy – ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym*, Warszawa 2005, s. 12-13.

<sup>8</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 38-39.

parlamentów narodowych czy nawet sądów najwyższych *sensu largo*, a także jednostek subpaństwowych, tj. organów terytorialnych władzy państwowej zarówno rządowej, jak i nierządowej. Opisywane zjawisko ma charakter globalny, aczkolwiek występuje z różnym natężeniem; w największym stopniu można je jednak dostrzec w Europie<sup>9</sup>.

### **Polska perspektywa**

W stosunkach międzynarodowych prowadzonych przez Polskę prym wiedzie Rada Ministrów oraz Prezydent na mocy postanowień Konstytucji RP z 1997 r.<sup>10</sup>. W związku z tym może się wydawać, że powyższe organy władzy wykonawczej posiadają monopol na kreowanie aktywności państwa polskiego na arenie międzynarodowej. Ciągła dynamizacja stosunków międzynarodowych w sferach podmiotowej i przedmiotowej zasadniczo odbiega od ww. modelu, na co wskazuje implementowane przez Polskę prawo międzynarodowe jak i wewnętrzne.

### **Rada Ministrów jako główny decydent**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 146 ust. 1 stanowi, że do kompetencji Rady Ministrów należy prowadzenie polityki zewnętrznej, a przez to ów przepis spełnia rolę legitymacji konstytucyjnej dla działań rządu<sup>11</sup>. W związku z tym rząd jest konstytucyjnie zobowiązany do zagwarantowania interesów Polski na arenie międzynarodowej<sup>12</sup>. W ramach Rady Ministrów za politykę zagraniczną odpowiada minister właściwy do spraw zagranicznych na podstawie art. 149 Konstytucji oraz

---

<sup>9</sup> C. Mik, *Opinia w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego i jej skutków*, BAS-WAPEiM-616/16, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>11</sup> P. Sarnecki, *Uwaga nr (4) Art. 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. II, Warszawa 2001, s. 4.

<sup>12</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP a Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 134.

odrębnych ustaw<sup>13</sup>. Do kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych (MSZ) należą m.in. sprawy z zakresu:

- stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;
- koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- reprezentowania i ochrony interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, a także współpracy z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspierania polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą;
- współpracy rozwojowej, w tym pomocy humanitarnej;
- kształtowania międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej;
- dyplomacji publicznej i kulturalnej, a także wspierania działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działań<sup>14</sup>.

Na podstawie zakresu kompetencyjnego Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych można stwierdzić, że organy te posiadają dominującą pozycję jeśli chodzi o prowadzenie spraw z zakresu stosunków międzynarodowych. Warto podkreślić, że to wspomniany minister koordynuje tworzenie kierunków polskiej polityki zagranicznej na konkretny okres oraz czuwa nad ich wykonaniem.

### **Polskie jednostki samorządu terytorialnego i ich kompetencje do uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych**

Pomimo polskiego modelu polityki zagranicznej, który jest scentralizowany poprzez kompetencje organów centralnych, dostrzega się elementy decentralizujące ową materię – są to prawne regulacje odnoszące się do aktywności międzynarodowej polskich samorządów, z których można wyodrębnić krajowe i międzynarodowe.

W kwestii pierwszej grupy należy przywołać art. 172 Konstytucji, którego ustęp 2 stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Ibidem.

przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>15</sup>. Jakkolwiek nie w pełni skonkretyzowane, jest ono uważane za publiczne prawo podmiotowe, podlegające ochronie sądowej<sup>16</sup>. Udział samorządów w międzynarodowych zrzeszeniach i możliwość podejmowania współpracy międzynarodowej odnosi się do sformułowanej w preambule „potrzeby współpracy z innymi krajami”<sup>17</sup>. Szczególny charakter owa aktywność przyjmuje w zestawieniu z „zasadą przychylności Polski dla integracji europejskiej” ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny<sup>18</sup>. W Polsce samorząd terytorialny dzieli się na gminy, powiaty oraz województwa, które zostały unormowane w odrębnych ustawach<sup>19</sup>. W związku z tym warto dokonać analizy poszczególnych typów j.s.t. w kontekście ich zdolności kompetencyjnej do aktywności międzynarodowej.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce regulowana jest ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)<sup>20</sup>, w której art. 84a stanowi, że zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń lokalnych i regionalnych regulowane są przez odrębne przepisy<sup>21</sup>. Komentowany przepis odnosi się wyłącznie do form zrzeszania się, które w przeciwieństwie do porozumień czy innych związków międzygminnych – nie są tworzone w celu realizacji zadań publicznych<sup>22</sup>. W analogiczny sposób kwestia ta została unormowana w przypadku powiatów, gdyż art. 75a ustawy o samorządzie powiatowym (u.s.p.) wprost odsyła do stosowania innych przepisów<sup>23</sup>. Najszerzej do problematyki aktywności międzynarodowej, pomimo identycznego odesłania jak w poprzednich przypadkach, odnosi się ustawa o samorządzie

---

<sup>15</sup> (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.).

<sup>16</sup> A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 135.

<sup>17</sup> P. Sarnecki, *Uwaga nr (3) Art. 172*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja ...*, op. cit., s. 1.

<sup>18</sup> Por.: Wyrok TK z 27.05.2003, sygn. akt K 11/03 (OTK ZU 2003, seria A, nr 5, poz. 43).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603).

<sup>20</sup> (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

<sup>22</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 84 a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 1102.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

województwa (u.s.w.), która stanowi w odrębnym rozdziale poświęconym współpracy zagranicznej, że władze wojewódzkie posiadają kompetencje w zakresie:

- uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz podejmowania inicjatyw zagranicznych województwa, a w tym w szczególności projektów umów o współpracy regionalnej, które mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych,
- współpracy województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw, która musi być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa,
- uczestniczenia w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych, gdzie jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego<sup>24</sup>.

Wszystkie akty ustrojowe polskich j.s.t. w kwestiach działalności na arenie międzynarodowej odsyłają do ustawy regulującej zasady przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (zwana dalej: ustawą z 2000 roku)<sup>25</sup>. Najważniejsze regulacje ustawy z 2000 r. dotyczące j.s.t. to:

- określenie zasad, na których jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, zwanych dalej „zrzeszeniami”, przez które rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym (art. 1),
- samorzady mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami (art. 2),

---

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

<sup>25</sup> 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 z późn. zm.).

- przystąpienie do zrzeszenia przez j.s.t. nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce (art. 3),
- określenie zasad proceduralnych zrzeszania się samorządów (art. 4)<sup>26</sup>.

Przedstawienie ustawodawstwa krajowego należy dopełnić syntetyczną analizą prawa międzynarodowego, które odnosi się do aktywności międzynarodowej polskich samorządów.

Konstytucyjne podstawy prawne z art. 172 ust. 2 bezpośrednio nawiązują do przyjętej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. przez Radę Europy „Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego”, ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. z mocą obowiązującą od 1 marca 1994 r.<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 10 tejże Karty „prawo wspólnot lokalnych do przystępowania do stowarzyszenia, chroniącego i popierającego ich wspólne interesy oraz prawo do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia wspólnot lokalnych, musi być uznane w każdym Państwie” (ust. 2), a także „wspólnoty lokalne mogą, w warunkach ewentualnie przewidzianych przez prawo, współpracować ze wspólnotami innych Państw” (ust. 3). Powyższe przepisy Karty pozostawiły państwom-stronom znaczną swobodę w ukształtowaniu treści tego prawa<sup>28</sup>. Jeszcze około roku wcześniej – przed Europejską Kartą Samorządu Lokalnego – weszła w życie w stosunku do Polski z dniem 19 czerwca 1993 r. tzw. Konwencja madrycka, tj. Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r.<sup>29</sup>. Reguluje ona m.in. prawne i instrumentalne wzorce ram współpracy regionów przygranicznych, tzw. euroregionów, traktowanych jako samorządowe stowarzyszenia międzynarodowe. W Polsce doświadczenia w tym zakresie

---

<sup>26</sup>Ibidem.

<sup>27</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607); Oświadczenie Rządu o ratyfikacji (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 608).

<sup>28</sup>A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie współpracy rządu z samorządem terytorialnym w sferze aktywności międzynarodowej samorządu*, BAS-WAUip-53/16, Warszawa 2016, s. 5.

<sup>29</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 nr 61 poz. 287); Oświadczenie Rządu o ratyfikacji z dnia 1 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 288).

obejmują kilkanaście euroregionów. Zgodnie z Konwencją madrycką doktryna wyróżnia 3 możliwości ukształtowania współpracy transgranicznej: a) na podstawie porozumienia nieformalnego, realizowanego w formie wymiany doświadczeń, wzajemnych wizyt i konsultacji, b) na podstawie przepisów prawa cywilnego, w postaci umów prawa cywilnego z podmiotami zagranicznymi, w celu realizacji określonych zadań komunalnych, np. zaopatrzenia sąsiedniej jednostki w wodę czy utylizacji śmieci, c) na podstawie przepisów prawa administracyjnego jednego z państw, np. w sprawie utworzenia komunalnego związku celowego na obszarze dwóch państw<sup>30</sup>. Poza formułą euroregionów ukształtowała się także praktyka współpracy opartej na formule tzw. jednostek „bliźniaczych” (siostrzanych, partnerskich) na podstawie umów o współpracy, listów intencyjnych itp. porozumieniach – czy to pisemnych, czy nawet kontaktów niesformalizowanych; co istotne, nie musi ona dotyczyć zawsze tylko jednostek sąsiedzkich<sup>31</sup>. W wymiarze „europejskim” podstaw prawnych, w interesującej nas materii, dostarcza również ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej<sup>32</sup>, która stanowi wykonanie postanowień rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)<sup>33</sup>. Dostrzega się, że współdziałanie j.s.t. bazuje na dobrowolności i równorzędnej pozycji partnerów, bez nadrzędności i podległości. Jednostki samorządowe przy wyborze formy współdziałania we współpracy zagranicznej posiadają swobodę<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Zob. szerz. M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4.

<sup>31</sup> A. Szymt, *Opinia...*, op. cit., s. 6; Por. S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11; B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz (red.), *Administracja publiczna, t. III – Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 460 i nast..

<sup>32</sup> *Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej* (Dz. U. z 2008 r., nr 218, poz. 1390 z późn. zm.).

<sup>33</sup> *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 31.07.2006, s. 19).

<sup>34</sup> K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 234-251.



## **Relacja pomiędzy Radą Ministrów a polskimi samorządami w zakresie ich aktywności międzynarodowej**

Z analiz przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynika, że aktywność międzynarodowa samorządów stale wzrasta, co potwierdza fakt, że 70% polskich j.s.t. deklaruje, że prowadzi taką działalność. Zauważa się tendencję w kierunku podejmowania współpracy typu „projektowego”, zawiązywania partnerstw na rzecz wspólnych przedsięwzięć czy inicjatyw w miejsce ogólnych porozumień, co stanowi około 60% wskazań j.s.t. na taką formę współpracy z partnerami, a co wprost przekłada się na efektywność podejmowanych działań. Współpraca ta jest finansowana ze środków własnych j.s.t., gdyż na takie źródło wskazuje 95% badanych samorządów. W dalszym ciągu najważniejszymi partnerami polskich samorządów są ci z krajów europejskich, a przede wszystkim z Niemiec i Ukrainy, ale w ostatnich latach daje się zauważyć wzrastającą liczbę inicjatyw kierowanych do partnerów z nowych rynków, przede wszystkim Chin<sup>35</sup>. Prowadzenie polityki zagranicznej w Polsce należy do kompetencji rządu, przy czym minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje m.in. współpracę zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego, sprawując tym samym kontrolę nad realizacją zadań z zakresu polityki zagranicznej powierzonej władzom samorządowym. Kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych dotyczą kilku aspektów działań międzynarodowych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z właściwymi regulacjami ustawowymi<sup>36</sup>. Współpraca międzynarodowa polskich j.s.t. w świetle ustaw jest ich zadaniem własnym, które podlega kontroli właściwego ministra pod kątem legalności<sup>37</sup>. W związku z tym w ramach realizacji ustawowych zobowiązań

---

<sup>35</sup> Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 1772 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 14 marca 2016 r. w sprawie w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502> [01.11.2016].

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 446 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 8.01.2016 r. w sprawie w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0BCC3DBD> [01.11.2016].

dotyczących współpracy międzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego Minister Spraw Zagranicznych udziela:

- zgody na realizację inicjatywy zagranicznej, o której mowa w art. 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- zgody na przyjęcie i uchwalenie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, o których mowa w art. 75- 77 ustawy o samorządzie województwa,
- zgody w drodze decyzji administracyjnej na przystąpienie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, o których mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
- zgody bądź jej cofnięcia w kwestii przystąpienia jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotu prawa publicznego do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej w drodze decyzji administracyjnej w myśl art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.

W 2015 roku Minister Spraw Zagranicznych wydał 11 decyzji w sprawie zgód na przystąpienie j.s.t. do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych; w 10 przypadkach dotyczyły one miast i gmin, natomiast w 1 przypadku – województwa. Ponadto w 2015 r. wydano też zgody na 5 inicjatyw zagranicznych na szczeblu województw<sup>38</sup>.

Jak zauważa Andrzej Szmyt, szczególną uwagę poświęca się „Priorytetom współpracy zagranicznej województw”, których dotyczy procedura zawarta w art. 76 u.s.w. – zgodnie z nią zgoda wskazanego ministra musi być przezeń wyrażona, jeśli planowana przez województwo współpraca zagraniczna odpowiada ustawowym warunkom, a bez tej zgody nie jest jednak możliwe skuteczne podjęcie wspomnianej uchwały<sup>39</sup>. W świetle praktyki, zgoda obejmuje nie tylko samo zawarcie porozumienia, ale także jego treść, co skutkuje tym, że w pewnym sensie sejmik województwa i właściwy minister „stanowią niejako organy wspólne” przy

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> A. Szmyt, *Opinia...*, op. cit., s. 9-10.

podejmowaniu współpracy zagranicznej przez województwo<sup>40</sup>. Przedstawione podejście może oznaczać określoną intencję ustawodawcy, a mianowicie poddanie kontroli rządowej procedury inicjowania współpracy zagranicznej przez samorząd województwa<sup>41</sup>. Ministerstwo Spraw Zagranicznych współpracuje z samorządami w zakresie ich aktywności międzynarodowej na zasadach partnerskich, a na potrzeby usystematyzowania tej współpracy w roku 2012 utworzyło stały instrument wsparcia wymiaru obywatelskiego i samorządowego polskiej polityki zagranicznej. W roku 2013 powołano też w ministerstwie zespół (Wydział wsparcia samorządowego i obywatelskiego wymiaru polskiej polityki zagranicznej w ramach Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej), który odpowiada za koordynację różnych form współpracy z samorządami<sup>42</sup>.

Charakter wielopłaszczyznowy działań podejmowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ramach wsparcia samorządowego i obywatelskiego wymiaru polskiej polityki realizowany jest m.in. w następujących obszarach:

- współpraca instytucjonalna,
- działania wynikające ze zobowiązań ustawowych MSZ wobec samorządów,
- wsparcie działań realizowanych przez partnerów samorządowych,
- realizację działań własnych ministerstwa w regionach.

Biorąc pod uwagę liczbę partnerów po stronie samorządowej, MSZ mając na względzie jej efektywność sukcesywnie rozwija z nimi współpracę instytucjonalną za pośrednictwem gremiów skupiających samorządy<sup>43</sup>. Szczególnie miejsce współpracy MSZ z j.s.t. stanowi Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRzIS)<sup>44</sup>, gdzie MSZ współprzewodniczy Zespołowi ds. Międzynarodowych, a sam fakt

---

<sup>40</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 4 czerwca 2001 r. w spr. PN.II.0911-3/14/1 (OSS 2001, nr 4, poz. 127).

<sup>41</sup> A. Szmyt, *Opinia...*, op. cit., s. 10.

<sup>42</sup> Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 446..., op. cit.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 nr 90 poz. 759 z późn. zm.)

powołania takiego gremium potwierdza doniosłość relacji pomiędzy omawianymi podmiotami<sup>45</sup>. Przywołana Komisja pełni rolę forum do wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego; rozpatruje ona problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy. Istotne jest przy tym zastrzeżenie, że uprawnienia Komisji Wspólnej nie naruszają właściwości organów władzy publicznej. Wyrażenie zgody MSZ jest także konieczne do założenia zagranicznego biura jako formy inicjatywy zagranicznej województw, które pod względem formalnym są wojewódzkimi jednostkami budżetowymi, ich personel podlega zarządowi danego województwa i nie posiada statusu personelu dyplomatycznego<sup>46</sup>.

Polskie ustawodawstwo przewiduje także aktywność ministerstwa do spraw administracji publicznej w kwestii aktywności międzynarodowej polskich samorządów, co stanowi art. 9 ustawy z 2000 r., a mianowicie, że ów minister ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „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<sup>47</sup>. Oprócz tego należy wskazać, że dla przystąpienia jednostki samorządu terytorialnego do EUWT niezbędne jest uzyskanie zgody, w drodze decyzji, ministra 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, a zatem Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmuje określone w tej ustawie działania jako minister właściwy do spraw wewnętrznych, a ponadto owe organy uprawnione są do

---

<sup>45</sup> Informacje o składzie zespołu, jego działaniach oraz posiedzeniach publikowane są na stronie internetowej MSZ, tryb dostępu: <http://kwrist.mswia.gov.pl/kw/zespoły/zespół-do-spraw-miedzyn/7048,Zespół-do-Spraw-Międzynarodowych.html> [01.11.2016].

<sup>46</sup> A. Szmyt, *Opinia...*, op. cit., s. 10; zob. szerz.: W. Hryniewicka-Filipkowska, *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter prawny biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 135-137.

<sup>47</sup> (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).

udziału w zatwierdzeniu zmiany konwencji tworzącej EUWT<sup>48</sup>. Dodatkowo minister właściwy do spraw administracji publicznej angażuje się w działalność komisji i rad, które ukonstytuowane zostały na podstawie umów międzynarodowych, np. Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa do Spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej lub Polsko-Rosyjska Komisja do Spraw Współpracy Międzyregionalnej<sup>49</sup>.

W relacji pomiędzy Radą Ministrów a polskimi j.s.t. na płaszczyźnie ich aktywności międzynarodowej oprócz elementów *stricto* wynikających z przepisów prawa warto podkreślić inne działania organów centralnych w owej materii. Osoby z kierownictwa MSZ uczestniczą w spotkaniach Konwentu Marszałków oraz Zgromadzeń Ogólnych Związku Województw RP. Kolejnym ważnym gremium z punktu widzenia współpracy MSZ i samorządów jest powołana w roku 2012 z inicjatywy strony samorządowej Stała Ogólnopolska Konferencja Współpracy Międzynarodowej Samorządu<sup>50</sup>. Dodatkowo przynajmniej dwa razy w roku organizowane są spotkania z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich i korporacji samorządowych skupionych w KWRziS na szczeblu dyrektorów odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową, które przede wszystkim służą wymianie informacji w sprawach bieżących, prezentacji działań międzynarodowych urzędów i organizacji samorządowych, priorytetów komunikacyjnych i kierunków polityki zagranicznej. W spotkaniach biorą udział także przedstawiciele poszczególnych komórek MSZ lub innych instytucji zaangażowanych w sprawy międzynarodowe<sup>51</sup>. W ramach działań mających na celu rozwój współpracy międzynarodowej i wymiany doświadczeń samorządów, MSZ wspiera organizowane przez polskie j.s.t. przedsięwzięcia o charakterze konferencji, seminariów i warsztatów dotyczące wybranych zagadnień horyzontalnych (np. bezpieczeństwo energetyczne, pozyskiwanie energii z nowych źródeł, ochrona środowiska) lub regionalnych (np. Forum

---

<sup>48</sup> Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 447 Posła na Sejm Jacka Żalka z dnia 8.01.2016 r. w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2EDDEF7C> [01.11.2016].

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 446..., op. cit.

<sup>51</sup> Ibidem.

Regionów Polska-Chiny, Forum Regionów Polska-Chorwacja, współpraca samorządów regionu Morza Bałtyckiego), które są okazją do wyrażenia stanowisk MSZ wobec konkretnych zagadnień polskiej polityki zagranicznej, a oprócz tego przedstawiciele polskich samorządów są regularnie zapraszani do udziału w misjach politycznych i gospodarczych organizowanych przez MSZ<sup>52</sup>.

### **Podsumowanie**

Reasumując należy stwierdzić, że działalność jednostek samorządu terytorialnego w kwestii współpracy międzynarodowej wydaje się posiadać niejednolity charakter prawny, a całokształtu obowiązujących w tym zakresie norm prawnych nie sposób zakwalifikować przy ogólnych rozważaniach (abstrahujących od oceny konkretnego porozumienia lub umowy) do konkretnej gałęzi prawa. Ponadto można podnosić, że współczesne uregulowania prawne, charakteryzujące się znacznym stopniem złożoności, coraz rzadziej poddają się jednoznaczemu zakwalifikowaniu do jednej z tradycyjnie ujmowanych w nauce gałęzi prawa, dlatego należy je analizować w sposób interdyscyplinarny i zawsze w odniesieniu do konkretnego przypadku. Wśród unormowań regulujących działalność polskich j.s.t. z całą pewnością można wskazać unormowania tradycyjnie zaliczane zarówno do prawa cywilnego (czy też szerzej prawa prywatnego) i administracyjnego (czy też szerzej prawa publicznego) – zarówno w sferze prawa materialnego, jak i procesowego (proceduralnego).

Relacja pomiędzy Radą Ministrów a polskimi samorządami wydaje się być poprawnie zorganizowana. Warto podkreślić, że wszelkie działania obu stron nakierowane są na współpracę i koordynację wszelkich aktywności polskich podmiotów na arenie międzynarodowej. W sposób oczywisty można zauważyć, że wiele działań podejmowanych przez obie strony często nie posiada legitymacji ustawowej, a są one realizowane na potrzeby praktyki, co jest adekwatne dla dynamicznego charakteru stosunków międzynarodowych. Zagraniczne podmioty samorządowe prawdopodobnie w większości przypadków posiadają, podobnie jak polskie jednostki samorządu terytorialnego, osobowość prawną (podmiotowość w sferze prawa prywatnego), czyli podejmowane przez nie działania

---

<sup>52</sup> Ibidem.

w zakresie współpracy międzynarodowej (jedynie w związku z wykonywaniem zadań publicznych) w większości przypadków należałoby postrzegać jako działania w sferze *dominium*, a nie *imperium*<sup>53</sup>. Jak zauważa K. Krentnowska pomimo dużego zainteresowania samorządów tematyką ich potencjalnej współpracy międzynarodowej, to ich realna aktywność w tej materii jest niewielka w porównaniu z tendencjami panującymi u zachodnich partnerów<sup>54</sup>. Niewątpliwie można upatrywać przyczyn takiej diagnozy w nadmiarze regulacji prawnych bądź ich niedoborze, ograniczonych zasobach kompetentnej kadry urzędniczej w polskich j.s.t.<sup>55</sup> lub nakierowaniu aktywności międzynarodowej wyłącznie na realizację projektów związanych z pozyskiwaniem funduszy europejskich<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 447..., op. cit.

<sup>54</sup> K. Krentnowska, *Rozwój...*, op. cit., s. 251.

<sup>55</sup> Zob. szerz.: A. Jabłońska, *Kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województwa tle standardów międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 163-172.

<sup>56</sup> Por. K. Wnorowski, *Powiat białostocki w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 204-206.